

# LE STATUT JURIDIQUE DES INSTITUTIONS PATRONALES DE RETRAITES

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue le 14 Mai 1938, à 14 heures.*

PAR

**MARC GORECKI**

---

*Président : M. OUALID, professeur.*

*Assesseurs* { MM. BAUDIN, professeur,  
DOLLÉANS, professeur.

---

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

---

1938



**LE STATUT JURIDIQUE  
DES INSTITUTIONS PATRONALES  
DE RETRAITES**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

# LE STATUT JURIDIQUE DES INSTITUTIONS PATRONALES DE RETRAITES

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue le 14 Mai 1938, à 14 heures.*

PAR

**MARC GORECKI**

---

*Président : M. OUALID, professeur.*

*Assesseurs* { MM. BAUDIN, professeur,  
DOLLÉANS, professeur.

---

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

---

1938



# LE STATUT JURIDIQUE DES INSTITUTIONS PATRONALES DE RETRAITES

---

## CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

---

Un essor considérable de la vie industrielle et commerciale marque la seconde moitié du siècle dernier.

Les rapports entre patrons et ouvriers s'en trouvèrent naturellement changés à de multiples points de vue. Patrons et salariés s'ingénierent à adapter ces rapports aux conditions nouvelles de la vie économique. C'est ainsi, que les patrons, en raison des difficultés inhérentes à une heureuse exploitation technique de leur entreprise s'efforcèrent d'accroître la stabilité de leur personnel ; ce dernier, par ailleurs souhaitait s'assurer après une vie de labeur des moyens de vivre. Dans ces conditions l'idée de constituer à leurs employés des retraites, devait logiquement naître dans l'esprit des employeurs. Tout au début ces avantages apparaissaient comme une récompense, un « don gratuit » des employeurs à leur personnel ; c'est pourquoi ceux-ci en assuraient, le plus souvent, seuls, la charge.

Mais les patrons « normalisaient » ces avantages, les employés se montraient aussi toujours plus soucieux de s'assurer de quoi vivre plus aisément à une époque

où ils ne seraient plus en mesure de subvenir aux besoins de leur existence. Le concours de ces deux tendances devait faire apparaître la règle d'une participation des employés à la constitution de retraites de vieillesse. En dépit de cette participation, les institutions de retraites continuaient, comme leur nom le fait prévoir, de procéder de la seule initiative patronale. Cette participation, souvent égale à celle du patron ne tarda pas à se généraliser pour plusieurs raisons : tout d'abord, par l'introduction de « prudentes » dispositions dans le contrat de travail, les patrons pourraient prévoir qu'en cas de départ de leur maison, avant un nombre d'années déterminées, les salariés perdraient le bénéfice de leurs versements ; ainsi, les employeurs incitaient à plus de stabilité les employés ou ouvriers, ceux-ci hésitant beaucoup, comme cela se conçoit aisément à perdre le bénéfice de leurs sacrifices personnels ; par ailleurs, les nécessités de la vie économique mirent en valeur un autre et, non des moindres intérêts, de cette participation [ouvrière ; l'accumulation des sommes utilisées à la constitution des retraites représentait pour les employeurs un important fonds de roulement qu'ils pouvaient utiliser pour les besoins de leurs relations commerciales journalières.

Les dangers d'un semblable système apparurent bien vite aux esprits clairvoyants. Ces dangers étaient de deux sortes : il fallait d'une part éviter que les sommes nécessaires à la constitution des retraites ne fussent distraites de leur véritable destination ; il fallait d'autre part, s'efforcer en cas de difficultés de l'entreprise, de sauvegarder les fonds ainsi amassés pour des fins aussi respectables. Deux affaires retentissantes prouvent combien ces craintes n'étaient pas vaines et combien légitime était

le souci d'y porter remède. Ces deux affaires sont celles des « Société de la Terre Noire » et du « Comptoir d'Escompte ». Voici brièvement les faits. Ces deux sociétés qui avaient fondé des organismes de retraites en faveur de leur personnel avec la participation obligatoire de celui-ci avaient été déclarées en faillite. Une délicate et angoissante question se posait : des contributions tant patronales qu'ouvrières avaient été versées en vue de la constitution de retraites. Qu'allait être leur sort dans ces faillites ? Deux décisions judiciaires intervinrent qui admirent implicitement les conclusions suivantes :

1<sup>o</sup> Les employés en cas de liquidation de l'organisme fondateur d'une caisse de retraites ne possédaient qu'un droit de créance chirographaire à raison des retenues opérées sur leurs salaires ou des versements effectués pour eux au profit des institutions de retraites créées par les patrons (Affaire de la Terre Noire).

2<sup>o</sup> En établissant dans son bilan un compte au profit d'une caisse de retraites et en créditant ce dernier l'employeur ne constituait effectivement aucun droit, particulier au profit de ses salariés à l'encontre de ses créanciers ordinaires (Affaire du Comptoir d'Escompte).

### LA LOI DU 27 DÉCEMBRE 1895

L'émotion que devait susciter ces décisions iniques mais légales fut profonde auprès des employés et des ouvriers ; ceux-ci voyaient s'effondrer leurs plus légitimes espérances d'avoir au lendemain d'une vie de labeur et de dévouement à leurs entreprises de quoi terminer leur vie dans une sécurité relative. C'est dans ces conditions que devait voir le jour la loi du 27 décembre 1895 apportant

aux Caisses de secours et de prévoyance fondées au profit des employés et des ouvriers un statut juridique que nous voudrions maintenant présenter dans ses grandes lignes. L'objet de ce statut est double :

1<sup>o</sup> Protéger le plus possible les caisses patronales de retraites contre les risques de faillite et de déconfiture des entreprises fondatrices.

2<sup>o</sup> Établir pour les institutions à venir des règles de gestion les mettant complètement à l'abri de ces risques de faillite et de déconfiture.

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi que nous voulons citer, illustre admirablement combien les événements dont nous venons de parler, en ont marqué le caractère :

« En cas de faillite, de liquidation judiciaire ou de déconfiture lorsque pour une institution de prévoyance il aura été opéré des retenues sur les salaires, ou que des versements auront été reçus par le chef de l'entreprise, ou que lui-même se sera engagé à fournir des sommes déterminées, les ouvriers, employés ou bénéficiaires sont admis de plein droit à réclamer la restitution de toutes les sommes non utilisées conformément aux statuts.

« Cette restitution s'étendra, dans tous les cas, aux intérêts convenus des sommes ainsi retenues, reçues ou promises par le chef de l'entreprise. A défaut de convention les intérêts seront calculés d'après les taux fixés annuellement par la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse.

« Les sommes ainsi déterminées et non utilisées conformément aux statuts deviendront exigibles en cas de fermeture de l'établissement industriel ou commercial.

« Il en sera de même en cas de cession volontaire, à moins que le cessionnaire ne consente à prendre les lieu et place du cédant.

Il s'agissait donc surtout pour le législateur de la loi du 27 décembre 1895 de porter remède aux inconvénients si graves de la faillite d'une entreprise pour son personnel

appelé à bénéficier d'une retraite. Cet article qui s'applique aux institutions existantes et à venir apporte la preuve éclatante de cet état d'esprit. L'article 4 précise cette préoccupation :

« Le seul fait du dépôt, opéré soit à la caisse des dépôts et consignations, soit à toute autre caisse, des sommes ou valeurs affectées aux institutions de prévoyance, quelles qu'elles soient, confère aux bénéficiaires de ces institutions un droit de gage, dans les termes de l'article 2073 du Code civil, sur ces sommes et valeurs. Ce droit de gage s'exerce dans la mesure des droits acquis et des droits éventuels.

« La restitution des retenues ou autres sommes affectées aux institutions de prévoyance qui, lors de la faillite ou de la liquidation n'auraient pas été effectivement versées à l'une des caisses indiquées ci-dessus est garantie pour la dernière année et ce qui sera dû sur l'année courante, par un privilège, sur tous les biens meubles et immeubles du chef de l'entreprise, lequel prendra rang concurremment avec le privilège des salaires des gens de service établi par l'article 2101 du Code civil. »

Mais même, dans ce domaine en dépit des louables efforts du législateur la garantie qu'apportait aux intéressés cette loi paraît bien insuffisante ; les salariés n'ont pas la certitude de rentrer en possession des sommes pour eux et par eux versées ; il n'est pas certain que l'actif du patron atteindra le montant de la restitution à laquelle il est tenu. Cette crainte des effets de la faillite devait conduire le législateur à des maladresses quand il se proposa de donner un statut juridique aux institutions patronales de retraites qui viendraient à se créer.

L'article 3 dont nous donnons la teneur ci-après définit dans toute sa rigueur le système de cette loi de circonstance.

ARTICLE 3. — Dans les trois mois qui suivront la promulgation de la présente loi, toutes les sommes qui, à l'avenir

seront retenues sur les salaires des ouvriers et toutes celles que les chefs d'entreprise auront reçues ou se seront engagés à fournir en vue d'assurer des retraites devront être versées soit à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse, au compte individuel de chaque ayant-droit, soit à la caisse des Dépôts et Consignations, soit à des caisses syndicales ou patronales spécialement autorisées à cet effet.

« L'autorisation sera donnée par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Le décret fixera les limites du district, les conditions de fonctionnement de la caisse et son mode de liquidation. Il prescrira également les mesures à prendre pour assurer le transfert, soit à une autre caisse syndicale ou patronale soit à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse, des sommes inscrites au livret de chaque intéressé.

« Les sommes versées par les chefs d'entreprise dans la caisse syndicale ou patronale devront être employées, soit en rentes sur l'état, en valeurs du Trésor ou garanties par le Trésor, soit en obligations foncières et communales du Crédit Foncier soit en prêts hypothécaires, soit enfin en valeurs locales énumérées ci-après, à la condition que ces valeurs, émanant d'institutions existant dans les départements où elles fonctionnent : bons de mont-de-piété ou d'autres établissements reconnus d'utilité publique. Les titres seront nominatifs.

« La gestion des Caisses syndicales ou patronales sera soumise à la vérification de l'inspection des finances et au contrôle du receveur particulier de l'arrondissement du siège de la Caisse.

« Si des conventions spéciales interviennent entre les chefs d'entreprise et les ouvriers ou employés, en vue d'assurer à ceux-ci, à leurs veuves ou à leurs enfants soit un supplément de rente viagère, soit des rentes temporaires, ou des indemnités déterminées d'avance, le capital formant la garantie des engagements résultant desdites conventions devra être versé ou représenté à la Caisse des Dépôts et Consignations ou dans une des Caisses syndicales ou patronales ci-dessus prévues. »

Deux grands principes se trouvent affirmés dans ce texte de loi :

1° Toute institution patronale de retraite est soumise au

contrôle de l'administration tant au moment de sa création qu'au cours de son fonctionnement.

2° Les fonds gérés par ces institutions ne peuvent être investis qu'en placements déterminés offrant les plus grandes garanties.

Le législateur en 1895, en toute bonne foi s'imaginait avoir assuré la protection des sommes destinées à la constitution des retraites.

Semblable réglementation procédait à n'en pas douter d'excellentes intentions, il faut reconnaître pourtant qu'elle connut une faillite complète. Un seul établissement, « la Compagnie Générale des Eaux » devait créer une Caisse patronale de retraites conforme à la loi du 27 décembre 1895.

Les appréhensions que certains nourrissaient au moment de sa promulgation étaient pleinement justifiées. La rigueur de la réglementation imposée, la méfiance aussi, des employeurs à l'égard de toute ingérence même indirecte de l'État dans la marche de leurs affaires détournèrent les patrons de cette loi que délibérément ceux-ci méconnurent. Elle fut défectueuse non seulement parce qu'elle arrêta considérablement l'essor des initiatives patronales en matière de retraites, mais aussi parce qu'elle incita les patrons à ne pas soumettre à la surveillance administrative, les organismes de retraites de leurs établissements. Si l'on excepte certaines collectivités telles que les compagnies de chemins de fer, les compagnies minières accordant dans des conditions excellentes de sécurité des retraites à leurs employés, le seul système légal et présentant de sérieuses garanties, qui restait aux employeurs désireux d'échapper aux rigueurs de la loi du 27 décembre 1895, était le système des livrets individuels de la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse.

Ainsi, c'est dans la méconnaissance complète de la loi de 1895 que devaient naître et quelquefois même prospérer les institutions patronales de retraites jusqu'à la loi du 5 avril 1910 sur les Retraites Ouvrières et Paysannes. Avant d'examiner, et, d'apprécier le sort que réservera cette loi à ces institutions, il nous faut noter que la loi de 1895, qui selon les avis les plus autorisés serait implicitement abrogée par les lois du 5 avril 1910 et <sup>1</sup> du 30 avril 1930, continue de s'appliquer, sous forme contractuelle : ouvriers et employés peuvent demander à l'employeur, de prévoir dans le contrat de travail, l'obligation pour lui de verser les contributions patronales et ouvrières prévues pour le fonctionnement des institutions patronales à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse, ou à la Caisse des Dépôts et Consignations dans les conditions de cette loi.

L'Administration supérieure du Travail et des Finances continue d'ailleurs, d'en appliquer certaines dispositions : l'usage heureux qu'elles en font ne nous autorise pas à épiloguer longuement sur la légalité ou l'illégalité de ces applications.

### LA LOI DU 5 AVRIL 1910

Avec la loi du 5 avril 1910, les problèmes qui se posent à l'occasion du statut juridique des Institutions patronales de retraites revêtent des aspects bien différents. Jusqu'à cette loi le législateur n'avait, somme toute, songé qu'à protéger les sommes versées aux institutions d'initiative privée, sommes qui étaient destinées à permettre à

1. L'article 3 de la loi de 1895 est abrogé de façon formelle par la loi de 1910 (art. 42).

diverses catégories de salariés de s'assurer une pension de vieillesse.

La loi de 1910 a des ambitions plus grandes : elle entend assurer la couverture de ce risque, en légiférant pour l'ensemble des salariés n'étant pas économiquement en mesure de se constituer une retraite par leurs propres moyens. Instituant un véritable régime d'assurance, il était naturel que le législateur de 1910 songeât à établir des règles strictes permettant une heureuse gestion du régime qu'il mettait en œuvre. C'est ainsi que cette loi, dans ses articles 19 et 20 instituait pour les organismes patronaux de retraites un régime nouveau.

Elle prévoit que les Caisses devront être autorisées et que celles qui n'auront pas obtenu cette autorisation « fonctionneront exclusivement pour l'exécution des engagements antérieurement contractés (art. 29 de la loi) ».

« Mais, ajoute M. Antonelli dans son cours sur « Le Droit des Assurances Sociales, » la Commission consultative des Retraites Ouvrières et Paysannes chargée en 1910 de préparer les projets de règlement pour l'application de la loi embrouilla la question en opposant les Caisses syndicales aux Caisses patronales qui avaient pris la forme de Sociétés commerciales où s'étaient constituées sous le régime de la loi de 1901. Le Conseil d'État ne suivit pas la Commission. Finalement la loi de 1910 ne s'appliqua pas plus que la loi de 1895 aux Caisses patronales... »

Mais revenons quelque peu en arrière et essayons de voir un peu plus clair dans cette législation.

En bref, la loi des Retraites Ouvrières et Paysannes entend tout d'abord maintenir les Caisses de Retraites qui fonctionnaient au moment de sa promulgation, elle entend d'autre part prévoir la création de nouvelles caisses. Dans

l'un et l'autre cas, ces Caisses devenaient des organismes normaux de gestion de la loi des Retraites Ouvrières et Paysannes.

#### A. — Caisses patronales fonctionnant au moment de la promulgation de la loi.

Deux catégories d'institutions sont à distinguer :

1<sup>o</sup> Institutions patronales visées par les articles 95 et 96 du décret du 25 mars 1911.

2<sup>o</sup> Institutions patronales qui opéraient leurs versements à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse (art. 98).

Pour les premières ces conditions étaient essentiellement :

a) Que les retraites qu'elles s'engagent à servir dans l'avenir soient *au moins égales* à celles qui seraient obtenues en vertu de la loi de 1910.

b) Que leurs réserves mathématiques soient suffisantes pour leur permettre de faire face aux engagements contractés par elles.

c) Ces Caisses ainsi maintenues, doivent remplir les conditions générales qui sont exigées des autres Caisses instituées par la loi des Retraites Ouvrières et Paysannes.

Quant aux institutions patronales qui existaient au moment de la loi du 5 avril 1910 et qui d'après leurs statuts ou règlement opéraient leurs versements à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse, elles pouvaient être autorisées quel que soit le nombre de leurs adhérents à continuer d'opérer leurs versements à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse dans les conditions de la loi du 20 juillet 1886 en vue de constituer les retraites prévues par la loi du 5 avril 1910 pourvu :

a) Que le montant des versements ainsi effectués à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse pour chaque employé, ne soient pas inférieur au total des versements et des contributions patronales prévues à l'article 2 de la loi du 5 avril 1910.

b) Que le montant de la contribution patronale ne soit pas inférieur au chiffre fixé par ledit article 2.

c) Que l'entrée en jouissance des retraites de vieillesse ne soit pas fixée à un âge inférieur à cinquante-cinq ans.

d) Que les sommes représentant les versements des assurés soient versées au moins une fois par trimestre à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse.

#### **B. — Caisses patronales instituées par la loi sur les Retraites ouvrières et paysannes.**

A côté de ces institutions dont la loi du 5 avril 1910 maintenait le fonctionnement aux conditions que nous avons très brièvement énumérées, la législation des Retraites Ouvrières et Paysannes faisait une place importante aux institutions patronales de retraites qui viendraient à se créer. La constitution de ces Caisses devait comporter :

1° Des conditions générales dont nous notons les plus importantes :

a) Il faut que le fondateur ait la qualité d'employeur.

b) Il faut qu'aux termes des statuts, la contribution de l'employeur, ne soit, dans aucun cas, inférieure aux chiffres fixés par l'article 2 de la loi du 5 avril 1910, ni ne donner, avec le versement de l'assuré, une somme inférieure, à celle résultant du même article (art. 85, alin. 1).

c) Le nombre des adhérents de chaque caisse ne doit

pas être inférieur à 2.000 au moment de l'entrée en fonctionnement.

2° Diverses formalités en vue du décret d'autorisation.

3° Diverses formalités avant l'entrée en fonctionnement.

A ces conditions de constitution s'ajoutent des règles précises relatives aux droits et obligations des employeurs et salariés, à l'administration, et à la liquidation des Caisses.

\* \* \*

Il ne nous semble pas utile de nous étendre plus longuement sur les Caisses destinées à être des organismes de gestion de la loi du 5 avril 1910.

Qu'il s'agisse d'ailleurs des Caisses maintenues par cette législation ou créées par elle les résultats en sont très défectueux.

Dans le but d'assurer de meilleures conditions de réussite de cette législation, on entendait faire de toutes les institutions patronales de retraites des organismes de remplacement. Cet objectif avait naturellement incité le législateur à prévoir à leur égard une réglementation rigoureuse qui ne pouvait s'expliquer que parce qu'il cherchait à faire de toutes les institutions patronales de véritables organismes d'assurance.

C'était bien là l'erreur du législateur de 1910, et ce n'était pas la seule.

Les institutions patronales ne sont pas et ne peuvent pas être de véritables organismes d'assurance. Elles sont dans une assez large mesure des œuvres de libéralité. Mais nous reviendrons toute à l'heure sur cet aspect de la question.

Le législateur de 1910, commît aussi l'erreur de res-

treindre à l'excès le champ d'application des institutions patronales.

Les caisses de la loi de 1910 ne pouvaient pas recevoir de versements concernant les travailleurs dont le salaire annuel était supérieur au chiffre prévu à cette loi.

Les employeurs ne pouvaient dans ces conditions créer pour leur personnel une caisse unique comprenant l'ensemble des ouvriers et employés de leur entreprise.

La vie, une fois de plus, fut plus forte que les lois. Les employeurs constituèrent des organismes de retraites en dehors des prescriptions de cette loi qu'ils voulurent ignorer.

Pour donner à ces institutions un couvert de légalité, ils les organisèrent dans de nombreux cas sous forme d'associations ou de sociétés civiles.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur le contrat d'association, par l'étendue de son champ d'application devait séduire les patrons désireux de donner à leurs organismes de retraites une apparence de légalité.

Mais, il est évident que la loi de 1901, ne peut raisonnablement fournir la base d'une combinaison financière. L'utiliser à une pareille fin, c'est méconnaître son esprit : cette loi se proposant un but d'intérêt moral. Par ailleurs, les très modestes facilités juridiques données par cette loi à l'association montrent combien cette forme légale du groupement convenait peu aux organismes de retraites.

Certains employeurs songèrent aussi à organiser leurs caisses sous forme de sociétés civiles. Rien ne s'oppose, en effet, à ce que ces sociétés aient pour objet la constitution de retraites. Mais une question va tout de suite se poser pour ces sociétés.

Est-ce que ces organismes ne se trouveront pas soumis

*ipso facto* à la loi générale du 17 mars 1905, s'ils ne peuvent invoquer un régime spécial prévu par une loi particulière ?

Voici ce que dispose en effet l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 mars 1905 :

« Sont assujetties à la présente loi les entreprises françaises et étrangères de toute nature qui contractent des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine ; sont exceptées les Sociétés définies par la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 sur les Sociétés de secours mutuels et des institutions de prévoyances publiques ou privées régies par les lois spéciales. »

Il ne semble pas qu'il y ait d'hésitation possible : dès qu'il s'agit d'une opération dans laquelle entre en jeu la durée de la vie humaine, elle se trouve sous l'empire de la loi de 1905 qui représente le droit commun en la matière. Elle ne peut y échapper que si elle rentre dans les exceptions prévues à ladite loi.

Les patrons pouvaient-ils donc aisément recourir à cette loi ? Assurément pas.

La loi de 1905 n'est pas faite pour les institutions patronales de retraites.

Elle exigeait, en effet, des assureurs un très fort cautionnement et prévoyait un mécanisme trop compliqué. En fait, deux systèmes légaux s'offraient seuls aux patrons : le recours à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse ou à la législation des Sociétés de secours mutuels.

Mais ces solutions étaient encore loin d'être parfaites : le recours à ces deux systèmes ne se prêtait pas à toutes les modalités que peut nécessiter l'organisation de retraites prévues par les contrats de travail. Les patrons, à l'époque qui nous occupe, estimaient que le bénéfice d'un régime de

retraites revêtait le caractère d'une libéralité certaine. Ils n'entendaient accorder cet avantage, dans la mesure où il en supportaient la charge, que dans des conditions déterminées, notamment d'ancienneté de services qui ne peuvent pas être introduites dans un système basé sur le versement à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse.

Le recours à la législation sur les Sociétés de secours mutuels n'était pas plus opportun : certaines modalités de constitution de pensions, telle que l'obligation dont nous parlions plus haut pour les bénéficiaires de demeurer un certain nombre d'années au service de l'entreprise, la fixation et l'emploi des fonds de l'employeur, sont incompatibles avec l'autonomie des Sociétés de secours mutuels.

Enfin, l'obligation le plus souvent contractuelle de la constitution de retraites n'est pas compatible avec certaines conditions d'attribution des subventions de l'État qui ont pour but l'encouragement à la prévoyance personnelle et volontaire, en un mot libre.

\* \* \*

L'irrégularité et les dangers d'une semblable situation ne manquèrent pas de faire naître de légitimes préoccupations. M. Victor Jean, député, pour y mettre un terme, déposa en 1920 une proposition de loi destinée à réglementer toutes les institutions patronales de retraites ne répondant pas à la définition de la loi du 5 avril 1910.

Voici les principes essentiels de cette proposition de loi que nous trouvons clairement exprimée dans l'exposé des motifs.

1° « Elle fait une distinction très nette entre les sommes

provenant des salariés et celles qui sont fournies par l'employeur. Les premières doivent en tout état de cause profiter à ceux qui les ont versées alors même qu'ils viendraient à quitter l'entreprise. »

2° Les sommes versées par les patrons, si elles peuvent également être capitalisées au compte individuel d'assurance des bénéficiaires, sont laissées, en ce qui concerne l'organisation des retraites, qu'elles sont destinées à assurer, à l'entière faculté des employeurs.

Ceux-ci restent maître de fixer, pour l'obtention des retraites ou portion de retraites ainsi assurée, les conditions d'âge ou d'invalidité ou d'ancienneté de services qui conviennent à l'entreprise. »

3° Le régime nouveau doit être applicable à tous les assurés « Retraites Ouvrières et Paysannes » ou non.

4° Elle prévoit une réglementation plus large des placements que celle fixée par la loi du 5 avril 1910.

## LA LOI DES ASSURANCES SOCIALES

La question, devait, comme on peut bien le penser être reprise au moment de l'élaboration de la loi sur les Assurances Sociales. Il n'entre pas dans nos intentions d'étudier dans le détail le sort réservé aux institutions patronales de retraites dans la variété des textes proposés.

Bornons-nous à rappeler que, dans le projet de 1921, certaines dispositions de l'article 106, visaient les institutions patronales, autorisées par décret conformément aux dispositions de l'article 98 du règlement d'administration publique du 25 mars 1911.

Ces institutions pouvaient continuer à fonctionner et à recevoir, en vue d'être versée à la Caisse Nationale des

Retraites pour la Vieillesse, la fraction de cotisation affectée à la constitution d'une rente viagère pour les assurés sociaux travaillant dans l'entreprise.

Le projet de 1934, dans son article 108, maintenait le même système.

Puis vint, enfin la loi de 1928 qui reprenait les dispositions des projets antérieurs et décidait que ces caisses pouvaient être autorisées non seulement à continuer leurs opérations, mais « encore à assurer comme caisses primaires, au profit du personnel soumis aux obligations légales les prestations découlant de la présente loi. »

Ce texte peu clair devait fournir matière à discussion.

Voici comment M. Antonelli, dans son cours sur « Le Droit des Assurances Sociales » brosse le tableau de l'évolution de la question jusqu'au régime actuel :

« On soutint que la loi ne prévoyait pas seulement que ces institutions geraient, pour la verser à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse la fraction de cotisation affectée à la constitution de la retraite, comme le disait le projet de 1921, mais que ces caisses pouvaient gérer, comme caisses primaires, l'ensemble des prestations découlant de la présente loi.

« Le Conseil d'État dans le Rapport d'Administration Publique du 30 mars 1929, n'adopta cette interprétation qu'avec des réserves. Dans l'article 280, il admit que les Caisses patronales pourraient fonctionner comme Caisses primaires, en application des articles 26 à 36 et 44 paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi, mais il les soumit à la formalité de l'agrément, à la nécessité de créer des sections distinctes pour les services de l'assurance sociale et les autres. »

« Le Conseil d'Administration pouvait être commun aux deux sections, mais devait alors comprendre la moitié au moins d'assurés.

« Ce n'est pas ce qu'on voulait, on fit subir au texte, dans la loi de 1930, une dernière modification.

« Et c'est ainsi qu'on est arrivé au régime actuel. »

Ce régime résulte des dispositions de l'article 44 de la

loi du 30 avril 1930 et des articles 193 et suivants du règlement d'Administration Publique pris en application de ladite loi (25 juillet 1930) dispositions qui ont été reprises intégralement dans l'article 35 du décret-loi du 28 octobre 1935 et des articles 130 et suivants du Règlement d'Administration Publique du 19 mars 1936 <sup>1</sup>.

Ce régime a un double objet :

1<sup>o</sup> Il permet à certaines Caisses de retraites existantes au 1<sup>er</sup> juillet 1930, sous certaines conditions de fonctionner, comme Caisses primaires pour le personnel assujetti aux Assurances Sociales.

Ces caisses, peu nombreuses ( au nombre de 4) sont de véritables organismes de gestion des Assurances Sociales. Ce ne sont pas d'elles qu'il sera question au cours de cette étude.

2<sup>o</sup> Il s'attache à préciser les diverses formes juridiques que peuvent revêtir les institutions patronales de retraites <sup>2</sup>, organismes de complément ou de superposition des Assurances Sociales.

Son œuvre est toute empreinte d'un esprit de liberté indispensable, que limite son souci de sauvegarder les droits les plus légitimes des salariés.

Ce sont ces institutions que nous nous proposons d'étudier : nous nous attacherons à montrer comment elles se constituent, comment elles fonctionnent, comment elles disparaissent. C'est en les suivant aux diverses phases de

1. En vue d'éviter toutes confusions, nous référons désormais, en règle générale, au décret-loi du 28 octobre 1935 et au Règlement d'Administration Publique du 19 mars 1936.

2. C'est à dessein que nous usons du terme « institutions ». Son sens est plus compréhensif que celui de « caisses », employés fréquemment d'une manière erronée.

Nous réserverons le mot « caisses de retraites » aux institutions ayant une vie juridique et un patrimoine propres.

leur vie juridique que nous voudrions dégager et apprécier les principes essentiels qui dominent la matière : Nous pensons ainsi rendre notre étude plus vivante et plus utile. Pourtant, il ne nous apparaît pas possible d'entrer ainsi, dans le vif de notre sujet, sans tenter de faire, ce que l'on pourrait appeler par une hardiesse de langage, la « philosophie » de l'évolution de la question des institutions patronales.

\* \* \*

L'échec de la loi du 27 décembre 1895 n'avait pas servi au législateur de 1910. L'échec de la loi de 1910 devait, au contraire, être d'un enseignement heureux pour le législateur de 1930 et de 1935.

\* \* \*

Quelques critiques qu'on puisse adresser au régime actuel, on peut affirmer qu'il a réussi : il a eu le mérite certain d'avoir appelé à la vie juridique un grand nombre d'institutions patronales de retraites qui jusqu'ici avait échappé à la surveillance administrative. Près de cinq cents institutions patronales de retraites sont désormais connues de l'administration supérieure. C'est à la modération, au sens des « réalités » sociales du législateur de 1930 que l'on doit ce résultat.

Le législateur de 1895 ne pensait qu'aux graves inconvénients de la faillite. Le législateur de 1910 se désintéressait à vrai dire de la question par cela même qu'il estimait que les Retraites Ouvrières et Paysannes répondaient aux préoccupations des salariés en matière de retraites. Le législateur de 1930 pense au contraire à faire naître et prospérer des institutions de retraites.

Ce n'est pas d'ailleurs qu'il méconnaisse les dangers de la faillite ou des placements hasardeux. Mais il se refuse pour autant, à instituer un régime de coercition, qui, *dans le cadre du régime social de l'époque pour laquelle il légifère*, est préjudiciable, en dernière analyse, *aux salariés considérés dans leur ensemble*.

Encore une fois, il n'entend pas renoncer à sauvegarder les droits des salariés des entreprises en faillite, mais pour lui la grande question est que les institutions patronales naissent, se développent, croissent en nombre.

Et voilà pourquoi il a admis implicitement dans sa réglementation que le bénéfice d'un régime de retraites était tout à la fois une libéralité du patron et un élément du contrat de travail. C'est la conclusion à laquelle l'avait amenée une exacte compréhension psychologique de la situation.

En d'autres termes, il s'est appliqué, non pas tant, à faire vivre des institutions qui satisfassent le goût, louable certes, d'une gestion comptable rigoureuse, mais bien plus à satisfaire des besoins collectifs légitimes, même au prix de quelques concessions. Son attitude n'est pas celle d'un gérant d'affaire, mais celle d'un « politique » :

Il a entendu tenir compte aussi exactement que possible de l'importance respective de ces « faits » que sont :

- la volonté de liberté des patrons ;
- la nécessité de sauvegarder l'épargne ouvrière ;
- le but poursuivi par l'État, d'accroître le nombre des institutions patronales.

La loi de 1930 s'est révélée efficace. Elle s'est révélée opportune. Était-il possible de faire mieux à cette époque. Sans doute.

Mais si, aujourd'hui le régime défini à l'article 35 du

Décret-loi du 28 octobre 1935 donne lieu à des critiques justifiées, c'est pour la raison qu'à l'heure actuelle, les rapports entre le capital et le travail ont changé d'aspects : De plus en plus le bénéfice d'une pension de retraite devient un véritable élément du contrat de travail. (Il semble même, de récentes conventions collectives nous permettent de l'affirmer, que l'initiative des institutions de retraites dans les entreprises privées n'appartiendra plus aux seuls patrons (Ex. convention collective de la métallurgie de la Région parisienne. *J. O.*, 9 janvier 1937).

Cette évolution rend l'intervention de l'État, en vue d'une ferme réglementation, plus légitime et aussi plus opportune.

Nous ajoutons même que le moment d'une refonte de la législation s'avérera bien vite indispensable. Mais lorsque pour conclure notre étude, nous préciserons les grandes lignes de cette refonte nécessaire, nous aurons garde d'oublier les enseignements tout empreints de sagesse du législateur de l'article 44.

---



## CHAPITRE PREMIER

### DE LA CONSTITUTION DES INSTITUTIONS PATRONALES DE RETRAITES

M. Grinda dans son rapport sur les Assurances Sociales s'exprimait en ces termes :

« Le projet de loi prévoit un minimum de prestations en faveur de salariés qui en raison de leur rémunération, rentrent dans les catégories des bénéficiaires couverts par l'assurance. Mais, les employeurs qu'ils soient mus par un noble et respectable souci de solidarité humaine ou bien par des préoccupations d'intérêt professionnel ont souvent à cœur de protéger tout leur personnel, sans limitation de salaire contre les risques qui les menacent ou d'accroître les avantages obligatoirement attribués aux assurés. »

Puis, parlant des institutions patronales alors existantes M. Grinda ajoute :

« Leur maintien même est un encouragement, un appel public adressé au patronat en faveur de cette œuvre complémentaire en même temps qu'un hommage rendu aux employeurs qui ont été en cette matière des précurseurs. »

Tous les principes essentiels qui dominent ce chapitre se trouvent explicitement ou implicitement contenus dans ces quelques phrases qui définissent à grands traits l'attitude du législateur.

Il désire en premier lieu et, cette intention se trouve clairement exprimée, réaliser un système compréhensif permettant, tout à la fois, de maintenir les institutions comprenant des assurés sociaux, et de créer des institutions en faveur des non assujettis. En dépit du libéralisme dont il fait preuve, il entend faire peser sur ces institutions le contrôle de l'administration en vue d'éviter « les promesses sans garantie et les engagements sans sécurité ».

Son attitude se trouve principalement dominée par cette considération qu'il lui appartient, à lui, législateur d'accorder à ces « économiquement faibles » que sont tous les salariés en général et les assurés sociaux en particulier, sa haute protection.

C'est pour cette raison, qu'il établit formellement en ce qui concerne les caisses existantes comprenant des assurés sociaux le principe de l'autorisation. C'est cette même raison qui devait d'ailleurs l'inciter à prévoir pour l'avenir que seuls certains organismes (art. 24 du décret-loi du 28 octobre 1935) présentant les plus grandes garanties (en fait la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse) étaient seuls susceptibles de leur constituer des avantages de vieillesse.

Ce souci de protection ne le conduisit cependant point à exiger des Caisses patronales de retraites existantes au 1<sup>er</sup> juillet 1930, mais ne comprenant pas d'assurés sociaux, à demander l'autorisation de fonctionner :

La situation des adhérents desdites caisses ne réclament point une protection spéciale.

Pourtant, bien qu'il affirme un très grand libéralisme pour les caisses ne comprenant pas d'assurés sociaux, on décèle déjà, son désir de surveiller la totalité des institutions patronales, et c'est pourquoi, il décide que ces orga-

nismes auront la faculté de demander l'autorisation de fonctionner en vue d'obtenir la personnalité civile. En contrepartie, des avantages qui découleront pour l'institution de l'octroi de cette personnalité, l'administration pourra les contrôler.

En ce qui concerne les caisses qui viendraient à se constituer la liberté d'action du législateur est plus grande et partant, il affirme nettement sa volonté de surveillance.

Celle-ci sera directe ou indirecte.

Dans le premier cas, c'est un arrêté qui autorisera les « caisses » à fonctionner (art. 35 § 2). Dans le second cas, s'il dispense « l'institution » d'autorisation proprement dite, c'est que les prestations de celle-ci seront assurées par l'entremise d'un organisme qui fonctionne soit sous sa garantie, soit sous son contrôle (Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse ou compagnie privée d'assurances : art. 138 du Règlement d'Administration Publique).

En un mot à partir du 1<sup>er</sup> juillet, il n'y a plus de « fuites » possibles, toutes les institutions patronales seront sous la surveillance de l'administration.

\* \* \*

Le caractère et l'étendue de cette surveillance ou de ce contrôle, varient, comme on le conçoit, selon les formes juridiques que revêtent les institutions patronales. Le caractère et l'étendue de cette surveillance ou de ce contrôle varient également selon que les institutions comprennent ou ne comprennent point d'assurés sociaux. C'est cette dernière considération qui nous guidera au cours de notre étude des conditions de constitution des institutions patronales. C'est, en effet, la qualité d'assuré social

ou de non assuré social de l'adhérent éventuel qui détermine essentiellement la nature des dites conditions.

\* \* \*

Avant de définir le régime des institutions patronales qui pourraient être créées en vertu de dispositions nouvelles, l'auteur du décret-loi du 28 octobre 1935 devait fixer le sort des Caisses patronales existantes au moment de l'entrée en vigueur des Assurances Sociales et tout d'abord de celles comprenant parmi ses bénéficiaires des assurés sociaux. C'est là l'objet de l'article 35 § 1<sup>er</sup> de ce décret-loi et des articles 130 et suivants du Règlement d'Administration Publique du 19 mars 1936.

## SECTION I

### Le principe du maintien des caisses existantes.

Le principe de l'autorisation obligatoire pour les caisses comprenant des assurés sociaux parmi ses bénéficiaires.

Il était équitable, d'une manière générale de laisser vivre des institutions qui avaient pris les devants de la loi pour garantir les salariés contre les risques de l'existence. Il n'était pas possible de méconnaître l'efficacité des efforts qu'elles avaient réalisés, ni de nier qu'elles avaient contribué dans une large mesure à développer l'esprit de solidarité sociale. Le législateur le comprit parfaitement, mais il entendit justement, en raison de l'objet de ces organismes, prendre les précautions indispensables pour leur donner tous leurs effets utiles. De ce souci devait naître le principe de l'autorisation obligatoire.

Le principe du maintien de ces caisses et le principe de leur autorisation obligatoire sont liés.

Mais, tout d'abord de quelles institutions s'agit-il exactement ? L'article 35 § 1<sup>er</sup> nous le dit.

Ce sont des caisses de retraites « dont le service incom-  
« bait à l'employeur, les caisses précédemment organisées  
« même sous forme d'associations ou de Sociétés civiles  
« avec ou sans le concours des ouvriers et employés, les  
« Caisses de retraites autorisées conformément à la loi du  
« 27 décembre 1895 et celles qui se sont conformées aux  
« dispositions de l'article 29 de la loi du 5 avril 1910 ou de  
« l'article 96 du décret du 25 mars 1911.

Comme on ne manquera pas de le remarquer cette énumération est très compréhensive. Son but évident, est de soumettre à une surveillance administrative sérieuse les nombreuses caisses, qui ne s'étant pas soumises aux lois de 1895 et de 1910. avaient emprunté en particulier les formes de l'association ou de la Société civile, et dont nous avons parlé au cours de notre introduction. Nous regrettons ne pas voir figurer dans cette énumération les caisses organisées sous forme de Sociétés de secours mutuels. Nous reviendrons sur cette question.

Comme on le remarquera également, la sollicitude du législateur, s'adresse même aux adhérents des institutions patronales de retraites fonctionnant sans le concours des ouvriers. Le législateur affirmait ainsi combien le bénéfice d'un régime de retraite, lui apparaissait déjà constituer un élément du contrat de travail.

## SECTION II

### La forme et les conditions de cette autorisation.

#### La forme de cette autorisation.

Cette autorisation est, dit l'article 35, donnée par décret rendu sur la proposition du ministre du Travail.

Les services de l'administration supérieure adressent à cette occasion un rapport au ministre, qui ne constitue, à vrai dire qu'une simple énumération des références aux textes en vigueur. Quant au décret, il est de coutume courante de rappeler, par des dispositions spéciales, les plus importantes des obligations des caisses telles que la production des états annuels de situation financière ou le cas échéant, de l'inventaire technique quinquennal.

C'est donc un décret qui sanctionnera l'agrément obligatoire de ces caisses.

Cet agrément qui va appeler à la vie juridique ces organismes comportera entre autres avantages, celui de leur conférer la personnalité civile dont nous étudierons dans notre seconde partie tous les effets ; ce sera pour l'administration la première occasion d'exercer son contrôle.

Nous voulons voir maintenant qu'elle est la procédure de cet agrément.

Il faut, cela va de soi, en faire la demande. Pour les caisses qui n'ont point été antérieurement autorisées en conformité de l'article 44 de la loi du 5 avril 1928 modifiée, cette demande doit être adressée au ministre du Travail, avant le 1<sup>er</sup> juillet 1936.

Les caisses devront indiquer si elles entendent ou non admettre de nouveaux bénéficiaires.

Le paragraphe 2 de l'article 131 précise les pièces qui doivent accompagner cette demande.

Ce sont :

1<sup>o</sup> Les statuts et s'il y a lieu, le règlement intérieur de la caisse.

2<sup>o</sup> La liste des membres du Conseil d'administration.

3<sup>o</sup> Un état indiquant le nombre des bénéficiaires.

4<sup>e</sup> Les comptes des trois dernières années, s'il y a lieu.

5<sup>o</sup> S'il s'agit d'une caisse constituant des retraites ou des capitaux en cas de vie ou de décès, un inventaire technique constatant que la situation financière de la caisse suffit à garantir les engagements antérieurs.

Il va de soi que l'étude de ces divers documents et les observations qu'elles peuvent appeler de notre part, ne vaudront pas seulement pour les seules caisses qui nous occupent actuellement, mais vaudront aussi le cas échéant pour les caisses ne comprenant que des non assurés sociaux (Caisses constituées après le 1<sup>er</sup> juillet 1930. Caisses constituées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1930 et qui auraient demandé conformément à l'article 130 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936, paragraphe 2, l'agrément ministériel).

#### § 1. — STATUTS ET RÈGLEMENTS INTÉRIEURS

Les statuts et règlements intérieurs que nous avons examinés se présentent sous les formes les plus diverses.

D'une façon générale, après avoir dit quel était le but de l'institution, ils déterminent avec assez de précision les conditions d'acquisition du droit à pension, les revenus de la caisse, enfin ils fixent la composition de son Conseil d'administration ainsi que les pouvoirs de ce dernier.

Le rôle respectif des statuts et des règlements intérieurs n'apparaît pas toujours avec une netteté suffisante. Trop souvent, certaines dispositions des règlements intérieurs auraient mieux leurs places dans les statuts et vice versa. Certaines dispositions utiles font défaut, d'autres semblent superflues ou illégales. Il y aurait eu, en vérité, le plus grand intérêt à ce que l'administration établît différentes catégories de statuts types. Cette réforme aurait eu un double intérêt, elle aurait évité de fâcheuses erreurs de rédaction, elle aurait facilité grandement une uniformisation souhaitable des régimes de retraites.

Nous avons remarqué que trop rarement les institutions patronales faisaient place aux représentants des salariés. Cette situation est regrettable à de nombreux points de vue.

En particulier lorsque les salariés participent par leurs versements à la constitution de leur retraite, il semble tout à fait naturel qu'ils puissent faire entendre leur voix.

Il est socialement souhaitable, d'autre part, d'élever les salariés qui sont souvent en même temps des citoyens, à la compréhension d'intérêts collectifs.

L'administration d'ailleurs, chaque fois qu'elle a estimé son intervention opportune s'est efforcé à l'occasion de remaniements de statuts, de faire admettre le principe de la représentation des salariés.

On ne peut manquer à *fortiori* de regretter que le Conseil d'administration des institutions ne soit le plus souvent, que la reproduction pure et simple de celui de la Société fondatrice.

Mais assurément la question qui pratiquement présente le plus d'intérêt dans le sujet qui nous occupe actuellement, est celle des modifications des statuts.

Trop souvent, les institutions après avoir obtenu l'auto-

risation de fonctionner, prennent la liberté de les modifier de leur propre chef. L'administration ne manque d'ailleurs jamais de veiller à remédier à cette irrégularité.

Les raisons de l'attitude de l'administration ne vaudraient pas la peine d'être mentionnées si l'irrégularité n'était pas si courante :

L'autorisation, dit-elle n'est accordée qu'après examen d'un inventaire technique faisant apparaître que la situation financière de l'institution lui permet de remplir les engagements prévus par les statuts. Or, une modification des statuts peut avoir une répercussion sur l'équilibre financier de l'organisme et doit par conséquent être l'objet d'un examen de la part de l'administration. Celle-ci sagement, s'efforce souvent, en vue d'éviter tout heurt par la suite, de faire introduire une clause théoriquement inutile aux termes de laquelle les modifications éventuelles ne pourront être appliquées qu'après approbation du ministère du Travail.

Plus difficile à faire disparaître est l'irrégularité, présentée le plus souvent sous une forme subtile et consistant à établir cette règle que toutes modifications aux statuts ne pourront être apportées qu'avec le consentement de la Société fondatrice. Il est évident que semblable disposition est contraire à la lettre et à l'esprit de la loi : Le législateur a voulu que la caisse possède une personnalité civile indépendante de l'organisme qui l'a fondée. Ce principe ne serait pas respecté si les modifications apportées aux statuts de la caisse de retraite devaient être obligatoirement agréées par la Société fondatrice. Il se peut en effet que lesdites modifications fussent nécessaires pour faire respecter les engagements antérieurs à la Société fondatrice.

En vérité, c'est seulement en ce qui concerne *les nouvelles*

*charges* qui pourraient résulter pour l'employeur de modifications aux statuts que celui-ci doit être appelé à donner son accord. De même, pour le nouveau personnel, l'employeur pourrait également limiter ses charges et n'admettre que l'application générale des Assurances Sociales.

## § 2. — LA LISTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Cette formalité a certainement l'intérêt suivant : Elle permet une application plus aisée de l'article 35 paragraphe 5 du décret-loi du 28 octobre 1935 qui prévoit que : « les dispositions prévues par l'article 27 sont appliquées aux administrateurs ou directeurs de caisses qui continuent à fonctionner sans y avoir été dûment autorisés. »

## § 3. — UN ÉTAT INDIQUANT LE NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES

Cette formalité ne présente guère d'intérêt : Elle aide tout au plus l'administration à se faire une idée assez approximative de l'importance de l'institution.

Elle n'a pas de raison d'être lorsqu'il y a production d'un inventaire technique, puisque ce document contient le nombre et la répartition par âge des bénéficiaires.

## § 4. — LES COMPTES DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES S'IL Y A LIEU

Ces comptes permettent à l'administration de juger en meilleure connaissance de cause la stabilité de l'institution. Ils sont inutiles, s'il y a production d'un inventaire technique.

§ 5. — LE CAS ÉCHÉANT, UN INVENTAIRE TECHNIQUE  
CONSTATANT QUE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA CAISSE  
SUFFIT A GARANTIR LES ENGAGEMENTS ANTÉRIEURS.

La production de ce document n'est pas requis.

a) Dans le cas où les avantages consentis aux salariés par l'employeur ne comportent aucun engagement ou aucune garantie de sa part (art. 136, § 1<sup>er</sup> du Règlement d'Administration publique).

b) Dans le cas où les statuts des institutions patronales disposent que les sommes nécessaires « à la constitution des pensions sont prélevées sur les bénéfices annuels d'exploitation » alors même que ces statuts « prévoient l'attribution de retraites d'un montant déterminé ». L'administration estime que semblable disposition a pour effet de limiter les engagements.

En principe cette attitude de l'administration nous paraît critiquable : il est fâcheux que, par une telle disposition, dont les salariés ne saisissent pas toujours la portée exacte, les espérances des adhérents puissent être trop souvent déçues.

A cette considération, s'ajoute le risque d'une fraude possible des employeurs. Comment en effet vérifier l'étendue des bénéfices ?

Cette question n'a pas provoqué de grandes difficultés, parce que le plus souvent, semblable disposition figure dans les institutions de retraites des coopératives de production. Dans cette hypothèse, les fraudes sont moins à redouter, et d'autre part il convient de faire preuve à l'égard de ces organismes du plus haut intérêt social, de la plus grande largeur d'esprit.

Enfin l'administration a une tendance actuelle à admettre moins facilement cette dispense. Certaines caisses qui avaient été, précédemment dispensées de la production de cet inventaire, ont accepté, sur l'invitation de l'administration supérieure d'en fournir à l'avenir.

L'inventaire technique par son contenu et sa signification est un document primordial en vue de l'agrément ministériel. Nous croyons, cependant, plus logique d'en reporter l'étude complète, dans notre seconde partie, lorsque nous examinerons les conditions de fonctionnement des institutions patronales. C'est son contenu, en effet, qui permettra d'apprécier le fonctionnement de l'institution de retraite, et de se rendre compte si la caisse de retraites possède une autonomie financière, — que le contrôle de l'administration a la mission de rendre la plus effective possible.

Dans ces deux hypothèses l'employeur n'est tenu que de fournir un état des ressources avec lesquelles il entend faire face aux versements des allocations accordées au personnel « art. 136, § 2, Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936 ».

L'administration n'a imposé aucun modèle d'état de ressources. Il ne semble pas que cette lacune présente un très gros inconvénient. L'Administration obtenant assez aisément les renseignements qu'elle désire dans chaque cas particulier.

Pour permettre à l'Administration d'examiner en meilleur connaissance de cause la constitution de l'actif de la caisse, celle-ci peut lui demander de préciser le montant de son encaisse, de ses comptes courants, de ses valeurs mobilières, et si possible, le montant probable des ressources à venir.

*SECTION III***Les conditions de fond de cette autorisation.**

Les conditions de formes de l'agrément ministériel ayant été étudiées, il nous reste à préciser les conditions de fond.

\* \* \*

La condition primordiale est, comme l'indique l'article 35 dans son paragraphe 1<sup>er</sup> qu'il résulte d'un inventaire technique que la situation financière de l'institution suffit à garantir ses engagements antérieurs.

A cette fin, l'administration se livrera à une étude attentive de cet inventaire et se rendra compte ainsi, si l'institution peut vivre, et partant, doit être autorisée.

A cette condition, sur laquelle nous reviendrons en étudiant dans le détail le contenu des inventaires techniques, s'ajoutent un ensemble de conditions particulières qui se trouvent inscrites dans l'article 132, du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936 lequel dispose dans son premier alinéa : « dans le cas où les bénéficiaires participent eux-mêmes à la constitution des avantages « promis, il doit être stipulé dans les statuts que, s'ils « viennent à quitter l'entreprise avant d'avoir réuni les-  
« conditions exigées pour y avoir droit, ils conservent en-  
« tout état de cause le bénéfice de leurs versements per-  
« sonnels. »

C'est une question de justice. Le contraire découragerait l'épargne ouvrière. Il n'est pas admissible que le salarié perde le bénéfice de ses sacrifices personnels.

« Si ces versements ne sont pas attribués à un compte  
« individuel demeurant la propriété du salarié, il doit

« être prévu qu'une prime unique sera versée pour le  
« compte de l'intéressé en vue de constituer, à capital  
« aliéné et à l'âge fixé pour la liquidation de la retraite  
« normale, la rente viagère ou le capital différé corres-  
« pondant. Cette rente viagère ou ce capital différé doi-  
« vent être calculés eu égard aux versements respective-  
« ment effectués par l'intéressé à ses divers âges, confor-  
« mément aux tarifs de la Caisse Nationale des Retraites  
« pour la Vieillesse ou à la Caisse Nationale d'Assurance  
« en cas de décès, en vigueur au moment où l'intéressé vient  
« de quitter l'entreprise. Ce versement doit être opéré à l'un  
« des organismes désignés à l'article 24 du décret-loi du  
« 28 octobre 1935, si l'intéressé est assuré obligatoire ou  
« facultatif ou, dans le cas contraire, soit à la Caisse  
« Nationale de Retraites pour la Vieillesse, soit à la Caisse  
« Nationale d'Assurance en cas de décès, soit dans une  
« Caisse autonome fonctionnant dans les conditions de la  
« loi du 1<sup>er</sup> avril 1898. »

On notera le souci du législateur de ne point voir distraits de leur destination les versements effectués par les salariés. On remarquera également le souci du législateur de voir verser ces sommes à des organismes assez étroitement surveillés par l'administration.

Il est une troisième condition qui ne reçoit en fait que peu d'application, c'est celle prévue par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 septembre 1930 qui dispose :

« Lorsque les institutions patronales qui auront justifié par un inventaire technique que leur situation financière suffit à garantir leurs engagements antérieurs, comporteront moins de 2.000 bénéficiaires, l'autorisation de continuer à fonctionner prévu à l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi ne pourra lui être accordée qu'autant que l'employeur

aura pris l'engagement de relever sa contribution annuelle au cas où le relèvement apparaîtrait nécessaire pour assurer l'équilibre de l'institution. »

L'ensemble des documents et des conditions dont nous avons parlé à propos des Caisses patronales comptant des assurés sociaux parmi leurs adhérents, sont également exigés des Caisses patronales ne comprenant que des non assujettis, qu'il s'agisse de caisses existant au 1<sup>er</sup> juillet 1930 et demandant l'autorisation de fonctionner, ou de caisses postérieures à cette date qui se trouvent dans l'obligation de demander ladite autorisation. Sous cette réserve toutefois que dans le premier cas cette autorisation est donnée par décret, dans le second par arrêté.

Mais avant de quitter l'étude de la constitution des caisses comprenant des assurés et avant d'aborder celle ne comprenant que des non assujettis, se pose naturellement, à notre attention le problème de la création d'institutions patronales au bénéfice des assurés sociaux.

Le principe de cette interdiction se trouve affirmé à contrario dans l'article 141 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936 qui dispose :

« Il ne peut être créé d'institutions patronales rentrant dans les catégories prévues à l'article 35 paragraphe 1<sup>er</sup> du décret-loi du 28 octobre 1935 que *pour le personnel non soumis aux Assurances Sociales.* »

Nous voudrions tout de suite bien préciser le sens de ce texte, souvent mal interprété. Ce sont les seules institutions patronales visées à l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup> qui ne peuvent être créées au bénéfice d'assurés sociaux, en d'autres termes les Caisses patronales proprement dites.

Mais en dehors de ces caisses, il existe des « institutions patronales de retraites pouvant être créées au bénéfice

d'assurés sociaux », nous nous contenterons pour le moment, afin d'examiner avec plus de clarté le problème qui nous occupe actuellement plus spécialement de les énumérer.

Dans cette énumération une distinction s'impose toutefois selon qu'il y a ou qu'il n'y a pas de participation des salariés intéressés.

Hâtons-nous de préciser qu'il s'agit d'institutions « fonctionnant par l'intermédiaire d'organismes », de caisses qui tiennent à cet effet des écritures distinctes.

*Premier cas* : RETRAITES CONSTITUÉES AU PROFIT D'ASSURÉS SOCIAUX AVEC LA PARTICIPATION DES INTÉRESSÉS. — Les organismes d'assurance habilités sont limitativement énumérés à l'article 24 du décret-loi du 28 octobre 1935. Ce sont :

a) Les Caisses patronales agréées comme Caisses primaires d'assurances ou autorisées à continuer leurs opérations ;

b) Les organismes mutualistes fondateurs d'une Caisse primaire d'assurance-vieillesse.

c) La Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse (avec ou sans constitution de capitaux à la Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès).

*Deuxième cas* : RETRAITES CONSTITUÉES AU PROFIT DES SALARIÉS SOUMIS AU RÉGIME GÉNÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES AVEC LA SEULE PARTICIPATION DE L'EMPLOYEUR. — Aux termes de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup> du décret-loi du 28 octobre 1935 et de l'article 138 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936, les retraites constituées au profit de salariés soumis au régime général

des Assurances Sociales avec la seule participation de l'employeur, ne peuvent être assurées que par les organismes suivants :

a) Caisses patronales de retraites autorisées à continuer leurs opérations.

b) Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse (avec ou sans constitution de capitaux à la Caisse Nationale d'Assurances en cas de décès).

c) Entreprises d'assurances contrôlées par application de l'une des lois des 17 mars 1905, 19 décembre 1907, 3 juillet 1913 et 26 mai 1921.

Nous regrettons la longueur de cette digression mais l'erreur trop souvent soumise de croire que l'on ne peut créer d'institutions patronales de retraites au profit d'assurés sociaux est ainsi dissipé; sans doute la loi baptise bien le bénéfice de ces institutions, « d'avantages supplémentaires », il n'en subsiste pas moins qu'il s'agit d'*institutions* au sens dans lequel nous avons employé ce terme.

Mais revenons sur cette interdiction et tout d'abord sur son principe.

En édictant le principe de l'interdiction de créer des Caisses patronales de retraites proprement dites, l'auteur du Règlement d'Administration publique a obéi, nous semble-t-il à deux raisons. Tout d'abord il n'entendait pas mettre en concurrence des organismes privés d'assurance et les organismes proprement dits de la loi des Assurances Sociales, pour assurer des pensions de retraites à des catégories de salariés qu'il prenait sous sa protection. En effet, sous l'empire de la loi du 30 avril 1930 les salariés peuvent se constituer des avantages vieillesse auprès des Caisses d'Assurances Sociales, à condition qu'ils effec-

tuent des versements supérieurs aux versements réglementaires.

Cette raison n'est plus aujourd'hui valable, puisque les Caisses d'Assurances ne sont plus autorisées sous l'empire du décret-loi du 28 octobre à recevoir de tels versements.

En vérité, l'auteur de l'article 41 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936 de l'article 24 du décret-loi du 28 octobre 1935 obéissait plus spécialement à une autre considération. C'est l'énumération des organismes visés à l'article 24 du décret-loi qui nous en donne l'explication.

Dès l'instant qu'il s'agit d'un assuré social et qu'il y a participation de celui-ci, il convient de surveiller avec soin les avantages constitués en sa faveur. La liste de ces organismes est certainement plus longue que l'aurait souhaité l'auteur du décret-loi. Il s'agit en dernière analyse de réserver une clientèle à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse. Nous avons garde de critiquer les raisons de cette faveur. L'excellente gestion de cet organisme public d'assurance, la sécurité qu'elle apporte à l'assuré social justifient ce régime de préférence.

Si l'on peut donc regretter cette interdiction de principe, il faut reconnaître cependant que tant que les institutions patronales ne donneront pas toutes les garanties désirables de sécurité, le régime actuel comporte plus d'avantages que d'inconvénients.

Que cette interdiction disparaisse, nous nous en réjouissons, mais qu'elle s'accompagne d'une réforme de la législation.

Nous reviendrons d'ailleurs sur cette question dans notre conclusion.

*SECTION IV***Les conditions de constitution des institutions patronales  
ne comprenant pas d'assurés sociaux.****§ 1. — INSTITUTIONS EXISTANTES AU 1<sup>er</sup> JUILLET 1930**

La liberté est complète. Ces institutions ne sont tenues à aucune formalité. Seuls les Tribunaux civils sont appelés à faire respecter, le cas échéant, les engagements pris par les employeurs.

Le législateur n'a pas crû possible d'accorder une protection spéciale à des salariés qui par définition ne sont pas des « économiquement faibles ». Pourtant le paragraphe 2 de l'article 130 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936 a prévu que ces caisses ont la faculté de demander la même autorisation en vue d'obtenir la personnalité civile visée à l'article 134 du décret susindiqué. Le législateur manifeste ainsi sa tendance à la surveillance de toutes les institutions patronales.

Nous regrettons cette solution d'un libéralisme excessif. Car, pour nous, le bénéfice d'un régime de retraites, comme nous l'avons déjà dit, revêt le caractère d'un accessoire du salaire, à tout le moins le caractère d'un élément au contrat de travail. Le ministre du Travail, est donc naturellement intéressé à sa protection, et, cela d'autant plus, s'il y a précompte.

Il va sans dire qu'une telle institution désirant obtenir l'autorisation susvisée, doit se soumettre aux conditions de constitution dont nous avons parlé.

Cette autorisation est donnée par décret.

Mais une autre question délicate se pose à l'occasion de ce texte.

Quelle va être la situation des institutions visées à l'article 130, paragraphe 2 du Règlement d'Administration publique du 25 mars 1936 c'est-à-dire des institutions ne comprenant parmi leurs bénéficiaires que des salariés ne rentrant pas dans la catégorie des assurés sociaux, à la suite de l'élévation des chiffres-limite prévus à la loi des Assurances Sociales. Devront-elles, pour continuer à fonctionner sans avoir besoin d'autorisation, exclure de leurs seins, les adhérents devenus assurés sociaux ? ou si elles les gardent, devront-elles demander l'autorisation prévue au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 130 ?

La première solution n'est pas souhaitable : ce serait en effet rendre plus malaisé l'équilibre actuariel des caisses. La seconde va à l'encontre des employeurs désireux d'échapper à tout contrôle de l'administration.

L'administration a adopté en cette matière une troisième solution de caractère, si l'on peut dire, statique.

C'est au 1<sup>er</sup> juillet 1930 qu'elle se place pour juger de la situation.

Au 1<sup>er</sup> juillet 1930, l'institution intéressée comprenait-elle ou ne comprenait-elle pas d'assurés sociaux ? Telle est la question qu'elle se pose. Dans l'affirmative, autorisation. Dans la négative, liberté. Nous n'approuvons pas cette manière de voir : elle est contraire à l'esprit général de la loi des Assurances Sociales qui se caractérise par une volonté de protection particulière des « économiquement faibles ».

En effet, si par suite des pertes de valeurs renouvelées de la monnaie n'entraînant pas de hausses correspondantes de salaires, ou si pour les raisons les plus variées, un adhé-

rent d'une semblable caisse reste en deçà des chiffres-limite il devient un « économiquement faible » et partant, sa situation réclame la protection de l'administration.

L'autorisation, à notre avis, devrait être exigée.

## § 2. — INSTITUTIONS PATRONALES NE COMPRENANT PAS D'ASSURÉS SOCIAUX ET CRÉÉES APRÈS LE 1<sup>er</sup> JUILLET 1930

L'auteur du décret-loi du 28 octobre 1935 et du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936 ont affirmé nettement le principe d'une surveillance administrative à l'égard des institutions patronales de retraites venant à se créer.

Ces institutions sont celles visées au paragraphe 2 de l'article 35 du décret-loi du 28 octobre 1935 et à l'article 138 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936.

L'énumération visée aux dits articles est limitative. Toute institution patronale venant à se créer doit être soumise à la surveillance administrative.

Toute institution doit nécessairement revêtir une des formes » prévues aux articles susvisés.

### A. — *Institutions visées à l'article 35, § 2.*

#### *Caisses patronales proprement dites.*

L'article 35, paragraphe 2 dispose :

« Les caisses de retraites qui viendraient à se créer en « faveur d'un personnel non soumis aux obligations légales « devraient être préalablement à leur fonctionnement « autorisées par le ministre du Travail. »

Pour ces caisses le principe de l'autorisation obligatoire est formelle.

Naturellement ces organismes doivent pour obtenir l'autorisation dont il s'agit remplir certaines formalités et certaines conditions. Quelles sont-elles ? L'article 141 nous fournit la réponse. Il précise que « les dispositions des articles 141 à 140 du présent décret (Règlement d'administration publique du 19 mars 1936) sont applicables aux institutions qui ne constitueraient pour ce personnel.

En d'autres termes, ces institutions doivent satisfaire, sous les réserves qui précèdent et selon leurs statuts particuliers, aux mêmes conditions que celles requises des Caisses patronales comprenant des assujettis sociaux.

Nous voulons cependant à propos de ces institutions, examiner une question de détail qui vaut d'être évoqué.

De bons esprits ont estimé qu'il serait possible, de contester aux caisses ainsi autorisées le bénéfice de la personnalité civile. Voici le schéma de leur raisonnement :

L'article 141 du Règlement d'Administration publique du 19 mars déclare, nous l'avons vu, que les dispositions des articles 131 à 140 du présent décret sont applicables aux institutions qui se constitueraient pour ce personnel (personnel non assujetti aux Assurances Sociales). Si nous nous reportons à l'article 134, on lit : « les caisses qui « bénéficient de l'autorisation *par décret* visé à l'article 35, « paragraphe 1<sup>er</sup> du décret-loi du 28 octobre 1935, jouissent d'une personnalité civile distincte de l'établissement patronal. »

Ainsi, ladite personnalité ne serait octroyée qu'aux caisses *autorisées par décret* et non à celles *autorisées par arrêté*. Il faut reconnaître que ce raisonnement ne manque pas de force bien qu'il soit évidemment contraire à l'esprit de la loi. Cet article 141, ne veut-il pas dire simplement que les caisses concernant le personnel non assujetti aux

Assurances Sociales (sous entendu et autorisées par arrêté, ce qui va de soi) auront les mêmes droits et les mêmes obligations que les caisses autorisées par décret ?

Cette discussion trouva sa conclusion dans une réponse du ministre du Travail à une question écrite de M. Monsservin.

Voici d'ailleurs cette question et sa réponse officielle.

*Question écrite.* — 4.332. M. Monsservin, sénateur, demande, le 15 mai 1937, à M. le ministre du Travail si une caisse de retraites, constituée depuis la mise en vigueur de la loi sur les Assurances Sociales pour le personnel d'une entreprise non assujettie à cette loi et qui est autorisée par arrêté ministériel, conformément à l'article 35, paragraphe 2 du décret-loi du 28 octobre 1935 (ancien art. 44 de la loi du 30 avril 1930) a la personnalité civile, bien que n'étant pas autorisée par décret prévu par l'article 134 du Règlement d'administration publique du 19 mars 1936 (ancien art. 197 du décret du 25 juillet 1930).

*Réponse.* — Réponse affirmative. En effet, aux termes de l'article 141 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936, les dispositions des articles 131 à 140 de ce règlement sont applicables aux institutions patronales de retraites qui se constitueraient pour le personnel non soumis aux Assurances Sociales. Or, l'article 134, paragraphe 1<sup>er</sup> dudit règlement prévoit expressément que les Caisses autorisées jouissent d'une personnalité civile distincte de l'établissement patronal.

B. — *Institutions visées à l'article 138 du règlement d'Administration publique du 19 mars 1936.*

Ce sont d'abord les institutions patronales dont les prestations sont assurées directement et exclusivement

par l'entremise soit de la Caisse Nationale de Retraites pour la Vieillesse (section de la loi du 20 juillet 1886, avec ou sans constitution de capitaux d'assurance en cas de décès).

Ces institutions, comme on le sait, sont gérées par la Caisse des Dépôts et Consignations et fonctionnent sous la garantie de l'État.

Ce sont ensuite les institutions patronales dont les prestations sont assurées directement par l'entremise d'une entreprise contrôlée en application de l'une des lois des 17 mars 1905, 19 décembre 1907, 3 juillet 1913 et 26 mai 1921.

Pour ces organismes, à la garantie de l'État fait place la surveillance de l'État.

Cette dernière modalité d'institutions patronales a une tendance actuelle à se développer considérablement, notamment à la suite de nombreux accords collectifs de travail portant création d'institutions de retraites.

Dans notre conclusion, nous ne manquerons pas d'évoquer l'importance de ce problème.

Dans les deux cas qui précèdent, on se trouve en face d'institutions patronales spéciales qui ne sont, à vrai dire, que de simples règlements de retraites.

Ces institutions, parce qu'elles fonctionnent soit sous la garantie de l'État, soit sous sa surveillance ont été dispensées par l'article 138 du Règlement d'Administration publique de demander l'autorisation prévue à l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Ainsi un grand nombre d'institutions vivent ignorées de l'administration.

Nous n'approuvons pas ce libéralisme.

Qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas participation des employés

au régime des retraites ainsi constitué, l'État devrait avoir le droit de surveiller de semblables institutions.

L'État ne peut pas rester étranger à ce qui peut influencer le taux des salaires ; il ne peut pas se désintéresser davantage des conditions d'attribution de retraites ainsi constituées. Des abus dans ce domaine sont possibles. Les salariés ont pu se dispenser d'être prévoyants, escomptant de bonne foi une retraite.

Le moins que l'on puisse réclamer de ces institutions est qu'elles déposent leurs statuts à l'administration et qu'elles se fassent agréer selon une procédure simplifiée. Si rien d'anormal n'était constaté par l'administration, cet agrément serait bien vite donné ; s'il n'en était pas ainsi, on ne voit pas pourquoi on leur donnerait liberté de décevoir les espérances bien naturelles des salariés.

Il est à noter que d'ailleurs certaines de ces institutions sont connues de l'administration et ont tenu à être agréées par elle, notamment certaines caisses de retraites des Caisses d'épargne.

Ces institutions bénéficient ainsi des avantages de la personnalité civile.

#### *Annexe à la Section IV*

Les institutions dont nous venons de parler ne concernent pas seulement les non assurés sociaux. Elles peuvent également, *sous certaines réserves mentionnées précédemment, être créées en faveur d'assurés sociaux.*

Nous avons, cependant, cru plus logique de formuler les observations qu'elles appellent, dans la présente section : ces institutions concernant le plus souvent, des non assurés.

*SECTION V***Le refus d'agrément.**

L'autorisation donnée par décret ou par arrêté peut être refusée si l'institution patronale ne réunit pas les conditions prévues par le décret-loi du 28 octobre 1935 ou par le Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936.

En cas de refus d'autorisation un recours peut être formé devant le Conseil d'État statuant au contentieux (Cf. art. 137, § 1<sup>er</sup>).

Dans la pratique ce refus, et partant le recours au Conseil d'État, est rare, l'Administration s'efforce toujours avec patience d'obtenir des institutions qu'elles réunissent les conditions pour obtenir l'autorisation prévue.

---

## CHAPITRE II

### DU FONCTIONNEMENT ET DU CONTROLE DES INSTITUTIONS PATRONALES DE RETRAITES

La distinction entre caisses comprenant ou ne comprenant pas d'assurés sociaux n'a guère de raison d'être dans l'étude qui va suivre. Il semblerait plus naturel de chercher un fil conducteur de nos développements à venir selon la nature et l'étendue des engagements pris. Mais, nous avons pensé, en fin de compte, que notre exposé gagnerait en clarté autant qu'en intérêt, en nous efforçant de montrer comment se trouve affirmé et respecté le principe primordial en la matière, celui de la personnalité civile des institutions patronales de retraites.

#### SECTION I

##### Le principe de la personnalité civile des institutions patronales de retraites.

La raison d'être de ce principe.

Son contenu.

*Ses corollaires* : l'autonomie financière. La garantie patronale.

Dans notre introduction, nous n'avons pas manqué de montrer que le premier souci du législateur à la fin du

siècle dernier avait été de sauvegarder l'épargne ouvrière des graves inconvénients qui pouvaient résulter pour les institutions patronales de retraites, de la faillite des entreprises qui les avaient fondées. On sait comment la loi de 1895 avait entendu résoudre le problème. On connaît également l'attitude du législateur de 1910. Les auteurs de la loi de 1930 et du décret-loi du 28 octobre 1935, entendaient assurément établir un régime d'un grand libéralisme, mais ils ne se désintéressèrent pas, pour autant, des sommes destinées à assurer les pensions de retraites des salariés. Ils s'attachèrent, dans ce but à réaliser la sécurité de ces sommes en donnant à l'institution patronale une personnalité civile indépendante de l'établissement fondateur.

En octroyant la personnalité civile à l'institution patronale (art. 134, § 1<sup>er</sup>) le législateur donnait à cet organisme et le droit d'ester en justice et, conséquence plus importante encore, le droit de posséder des biens propres. Deux attributs essentiels la personnalité morale.

L'administration avec autant de logique que d'opportunité conclua que la personnalité civile de l'institution patronale devait trouver son affirmation dans ses deux corollaires que sont l'autonomie financière de la Caisse de retraite, et la garantie patronale des engagements pris.

Que vaudrait, en effet, cette personnalité si les biens de la caisse n'étaient point effectivement séparés du patrimoine de l'établissement fondateur ?

Que vaudrait, aussi, cette personnalité, si par suite de la faible importance du patrimoine de la caisse, l'employeur ne garantissait point les engagements pris ?

Si, au contraire, il y a autonomie financière, en cas de

faillite de l'entreprise, les droits des adhérents de la caisse seront sauvegardés.

Si, au contraire, il y a garantie patronale, l'administration pourra accepter une gestion plus souple de la caisse, en un mot plus compatible avec les possibilités des employeurs.

Ce dernier point mérite quelques explications.

Estimant, à juste titre, que l'on ne se trouvait point à proprement parler en matière d'assurance et que notamment, la loi des grands nombres ne pouvait jouer pour la plupart de ces institutions, les auteurs du décret-loi du 28 octobre 1935 et du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936, se sont efforcés de rechercher la sécurité de la gestion de ces organismes dans la garantie patronale.

Cette préoccupation se trouve particulièrement bien exprimée dans le paragraphe 3 de l'article 133 du Règlement d'Administration publique qui dispose : « un décret rendu sur la proposition du ministre du Travail et du ministre des Finances détermine les garanties à exiger des institutions patronales eu égard à leur effectif ou les règles d'évaluation du passif afférentes aux conditions ou modalités particulières de fonctionnement desdites institutions. Un décret du 21 septembre 1930 pris en exécution d'un article identique du Règlement d'Administration publique du 25 juillet 1930 dispose plus précisément encore : l'autorisation ne pourra être accordée à l'institution patronale, qu'autant que l'employeur aura pris l'engagement de relever sa contribution annuelle au cas où ce relèvement apparaîtrait nécessaire pour assurer l'équilibre de l'institution.

Ce sont ces quelques idées essentielles qui vont dominer

l'étude du fonctionnement et du contrôle des institutions patronales de retraites.

L'administration, consciente des difficultés d'un contrôle rigoureux les a appliquées de façon à la fois modérée et efficace.

## SECTION II

**Des documents comptables qui traduisent le fonctionnement des institutions patronales de retraites et qui en permettent le contrôle<sup>1</sup>.**

### § 1. — ÉTAT DE SITUATION FINANCIÈRE

« Toute institution patronale dispose l'article 134, paragraphe 2 du Règlement d'Administration publique doit adresser dans les deux premiers mois de chaque année, un état de sa situation financière arrêté au 31 décembre précédent, établi conformément au modèle fixé par le ministre du Travail. »

La production de ce document sera pour l'institution l'occasion de se rendre mieux compte de son fonctionnement ; elle permettra à l'administration, par ailleurs, d'examiner si la situation financière de l'institution doit donner lieu à des modifications dans sa méthode de gestion.

Mais voyons d'abord ce que ce document contient en règle générale. Pour cela il suffit de se reporter au modèle prévu à l'arrêté du 17 mars 1931.

Ce modèle est très simple.

1. Il va sans dire que les développements qui vont suivre ne visent pas les institutions patronales qui, aux termes de l'article 138 du Règlement d'Administration Publique du 19 mars 1936, sont dispensés de toute autorisation.

*Au crédit.* — Il porte dans deux colonnes distinctes le montant des sommes perçues et restant à percevoir en fin d'année en ce qui concerne : 1° les cotisations versées par l'employeur ; 2° les cotisations versées par les bénéficiaires ; 3° les intérêts des fonds placés, enfin les autres recettes dont il importe de donner autant que possible le détail.

*Au débit.* — Il porte également dans deux colonnes distinctes les sommes perçues et les sommes restant à verser en fin d'année en ce qui concerne : 1° les arrérages des rentes en cours de jouissance ; 2° les placements de fonds ; a) achats de valeurs mobilières ; b) achats d'immeubles ; c) prêts ; 3° les autres dépenses.

Après avoir déterminé les totaux de ces différents postes, il inscrit enfin dans deux colonnes quelles sont au début de l'année et à la fin de l'année :

1° Le nombre des pensions en cours de jouissance ; a) versées à l'assuré ; b) versées aux conjoints et orphelins.

2° Le nombre des affiliés non pensionnés.

Les renseignements ainsi fournis, sont assez maigres : La nature des placements n'est pas assez complètement précisée.

Cet inconvénient est grave en particulier lorsque l'institution n'est pas tenue de fournir un inventaire technique.

## § 2. — L'INVENTAIRE TECHNIQUE

L'inventaire technique constitue un document très important dans le fonctionnement d'une institution. Il est capital pour le contrôle de l'administration. Nous savons que dans certaines hypothèses, il n'est pas requis des institutions patronales.

Mais chaque fois qu'il y a engagement ou garantie, de la

part de l'employeur d'assurer des avantages déterminés, il y a lieu à production d'un inventaire technique.

Dans ce cas ce document doit être fourni au moment de la demande d'autorisation (art. 131, § 2).

Ce document doit être également établi tous les cinq ans à la date du 31 décembre et envoyé au ministre du Travail dans les six premiers mois de l'année suivante (art. 133, § 4).

Le modèle de l'inventaire technique a été fixé par un arrêté du 10 juin 1930.

Cet inventaire détermine la valeur approchée au passif de la caisse au 31 décembre de l'année considérée en faisant état des pensions acquises et des pensions en cours d'acquisition.

Il détermine en second lieu la valeur approchée de l'actif à la même date.

C'est sur le vu des renseignements fournis dans ces deux parties de l'inventaire technique que l'administration pourra juger si l'institution peut faire face à ses obligations.

Ce document de la plus grande importance, doit comme nous l'avons vu être produit tous les cinq ans. Cet intervalle est assez long mais il est quelquefois coûteux à établir sérieusement, c'est pourquoi, si l'on estime opportun de rendre sa production plus fréquente afin d'avoir une meilleure connaissance du portefeuille de la caisse dans les périodes de fluctuations de valeurs, il ne saurait être question à cette fin d'assimiler les institutions patronales aux caisses primaires de capitalisation qui sont astreintes de fournir un inventaire et un bilan chaque année.

Pour tenir compte des différentes considérations en présence, il nous semble à la fois efficace et sage de ne ramener ce délai qu'à trois ans.

Ce contrôle sur pièces que nous venons de définir brièvement apparaît insuffisant pour de nombreuses raisons et surtout parce que les institutions patronales ne comprennent pas assez l'intérêt qui s'attachent pour elles à se soumettre au contrôle de l'administration. En s'y soumettant de bon gré, elles y gagneraient pourtant, en crédit et, les salariés convaincus de la sécurité de leur régime de retraites ne songeraient point à quitter l'entreprise.

On doit enfin, surtout regretter que les documents que nous venons d'étudier ne soient pas toujours fournis, ni surtout établis, avec l'exactitude désirable.

L'administration dans le souci louable de ne point arrêter les initiatives patronales en matière d'institutions de retraites, s'était contenté d'un contrôle doux. Il ne semble pas qu'elle ait eu tort. Mais à l'heure actuelle, sans attendre un changement de législation, il apparaît nécessaire de se montrer plus rigoureux dans le contrôle de ces organismes, le bénéfice d'un régime de retraites par suite de la transformation des rapports du capital et du travail, devient un véritable élément du contrat de travail, l'administration doit veiller plus attentivement à la garantie des promesses faites. Aussi, au contrôle sur pièces, doit se superposer un contrôle sur place.

Un décret du 25 novembre 1935 (art. 2) le confie au contrôle général des Assurances Sociales.

Par suite, sans doute, de la tâche écrasante du contrôle des Assurances Sociales, il n'a pas été possible que ce contrôle devînt une réalité. Cela serait pourtant hautement souhaitable.

Il est nécessaire que les renseignements fournis soient contrôlés : tant en ce qui concerne la répartition des affiliés par catégorie et par âge qu'en ce qui concerne la composition de l'actif.

Enfin, c'est un contrôle sur place effectif qui permettra à l'administration de se rendre compte d'une façon certaine, si l'autonomie financière souhaitée de l'institution patronale, existe véritablement.

Mais bornons-nous pour l'instant à marquer la nécessité de ce contrôle, nous en préciserons dans notre conclusion les caractéristiques essentiels.

### SECTION III

#### L'inventaire technique et la question des placements.

Il est assurément intéressant pour les salariés que les employeurs leur accorde d'importants avantages en cas de vieillesse ; il est, comme nous l'avons maintes fois déclaré, nécessaire, que ces promesses soient garanties.

En d'autres termes, il convient que les éléments de l'actif présentent le maximum de sécurité.

#### *La solution libérale du règlement d'administration publique dn 19 mars 1936.*

Au paragraphe 2 de l'article 133 il est prévu que « sont admis comme éléments d'actif, les valeurs mobilières, créances et immeubles affectés par l'employeur en gage ou en garantie et éventuellement, le cautionnement déposé par lui à la Caisse des Dépôts et Consignations pour couvrir les insuffisances d'actif ».

Avant d'aborder la question des placements qui se trouve posée dans la première partie de ce paragraphe, il importe de formuler les observations qu'appelle de notre part l'éventuel cautionnement à la Caisse des Dépôts, réalisé par un dépôt de valeurs à cet organisme de l'État.

Ce cautionnement apparaît comme une survivance de la loi du 27 décembre 1895.

Ce procédé manque tout à fait de souplesse. Abstraction faite des formalités qu'il nécessite, il convient de réajuster souvent ce dépôt aux variations des engagements si l'on veut vraiment qu'il serve à quelque chose, ou qu'il constitue l'unique garantie des engagements pris. De plus, il arrive fréquemment que les valeurs ainsi déposées ne soient pas stables, c'est le cas notamment de certaines valeurs industrielles.

A ce système se rattache le procédé de garantie qui consiste à constituer un gage d'un montant égal à la créance sur la société par une hypothèque de premier rang sur les immeubles appartenant à cette dernière. Ce procédé est également compliqué.

En vue d'éviter les inconvénients de ces différents systèmes, et il semble bien que l'administration s'oriente nettement dans cette voie, il est préférable que l'institution se constitue un actif propre. Sans doute, mais à la condition que cet actif soit composé de valeurs sérieuses, car c'est bien dans la nature des placements, que résidera, en fin de compte la véritable sécurité de la caisse.

Et pourtant les auteurs du décret-loi du 28 octobre 1935 et du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936, ne sont venus apporter aucune limite à la liberté des employeurs en cette matière.

Mais enfin, comment la question se présente-t-elle ?

\*  
\* \*

Il existe plusieurs manières de classer les institutions patronales : on peut ainsi les classer selon quelles comprennent ou non des assurés sociaux.

C'est ce mode de classification que nous avons adopté pour déterminer les conditions de constitutions des institutions patronales. Pour l'étude des placements, il apparaît plus opportun de distinguer :

1<sup>o</sup> Celles fondées par des établissements d'utilité publique tels que les caisses d'épargne, ou des établissements publics (crédits municipaux).

2<sup>o</sup> Celles fondées par des sociétés, des entreprises privées industrielles ou commerciales.

3<sup>o</sup> Celles fondées par des coopératives ouvrières de production.

Cette distinction correspond, en gros, à la nature des placements effectués par ces institutions.

C'est ainsi que les institutions de retraites des Caisses d'épargnes et des crédits municipaux sont naturellement portés à acquérir des valeurs d'État ou de valeurs jouissant de la garantie de l'État ; les secondes auront au contraire tendance à acheter des valeurs industrielles, et bien souvent même à placer leurs fonds dans l'entreprise fondatrice.

Quant aux caisses de coopératives, en règle générale, elles investissent la presque totalité de leurs fonds dans l'organisme fondateur.

Il n'y a, à vrai dire, pas de question de placements pour les premières, il en existe au contraire, une sérieuse pour les secondes, et plus encore pour les troisièmes.

Nous nous bornerons ici à dire comment cette question est résolue par les institutions patronales et quelle est dans cette matière l'attitude de l'administration. Nous préciserons plus tard comment nous voudrions la voir régler.

En pratique, les grosses Sociétés industrielles ou commerciales ont tendance à varier dans une large mesure la nature de leurs placements : A côté des valeurs industrielles et de caractère quelquefois spéculatifs figurent en bonne place les valeurs d'État ou jouissant de la garantie de l'État. Cette prudence est bien moins fréquente dans les institutions patronales fondées par des entreprises d'importance moyenne. Souvent ces institutions consacrent une grande partie de leurs fonds en achat de valeurs uniquement commerciales ou ce qui est plus dangereux, elles laissent leurs fonds en compte courant à l'établissement patronal.

Les inconvénients d'un tel système n'ont pas échappé à l'administration : en cas de faillite de l'institution patronale, on peut légitimement redouter que les salariés voyent s'effondrer leurs espérances d'avoir une retraite. C'est pourquoi l'administration arguant, à juste titre, que l'autonomie financière qui doit résulter de la personnalité civile conférée à l'institution par l'autorisation de fonctionner, s'élève avec vigueur contre ce dernier procédé de placements.

L'administration ne manque jamais de préciser dans sa correspondance avec les institutions de retraites, que celles-ci ne doivent laisser à l'établissement patronal, que les sommes nécessaires à leurs dépenses de trésorerie. Quelquefois mêmes, elle a réussi à faire accepter une proportion maxima de ces dépenses par rapport à l'actif de la

caisse. Elle ajoute enfin, chaque fois qu'elle estime nécessaire, dans le but louable d'accroître la sécurité des engagements, de préciser qu'il serait souhaitable de consacrer l'excédent à l'achat de valeurs de la nature de celles prévues pour les Caisses d'Assurances Sociales.

Comme on le voit la question n'est pas réglée : Bon nombre d'entreprises prétendent que la personnalité civile n'entraîne pas nécessairement l'autonomie financière de l'institution, et font remarquer que le taux d'intérêt dont elles font bénéficier leurs Caisses de retraite, est souvent supérieur aux taux habituels des placements.

La question est encore plus délicate en ce qui concerne les institutions de retraite fondées par les coopératives ouvrières de production.

On connaît les difficultés qu'éprouvent les coopératives ouvrières de production à vivre, on sait en particulier les difficultés qu'elles rencontrent pour avoir du crédit ; aussi, il ne faut point s'étonner, lorsqu'elles ont créé une institution de retraites, que cette dernière laisse le plus souvent en compte courant, ses fonds à la coopérative elle-même.

L'administration n'ignore rien des dangers de ces investissements mais elle a par ailleurs le souci de ne pas empêcher les coopératives de vivre ; c'est pourquoi, son contrôle et ses recommandations en cette matière sont très modérés. Assurément, elle ne manque pas de faire remarquer que ce mode de placement est contraire au principe d'autonomie financière qui doit être à la base du fonctionnement de toute caisse de retraites.

Mais pour ces institutions, elle se borne le plus souvent, — et on ne peut qu'approuver cette manière de faire, — qu'à inviter la caisse « à envisager dans un avenir prochain »

le retrait progressif des sommes prêtées à l'association ouvrière. On doit noter aussi qu'elle a une tendance à ne pas rechercher, en règle générale, des garanties hypothécaires sur les immeubles de l'association.

\* \* \*

Il nous a semblé opportun de réserver une place particulière à l'étude de différentes questions qui se rattachent directement au fonctionnement de l'institution patronale de retraites, telles que celles des dons et legs aux dites institutions ainsi que celle de leurs rapports avec le droit fiscal.

Enfin nous ferons une place à part à l'éventuelle réduction des contributions versées à l'institution, dans les conditions prévues à l'article 35, paragraphe 3 du décret-loi du 28 octobre 1935.

#### *SECTION IV*

##### **Les dons et legs aux institutions patronales de retraites.**

La question ne se pose que très rarement.

Elle a été résolue clairement en ce qui concerne certaines institutions, qui constituées sous forme de société civile, ont été autorisées à continuer leurs opérations en application du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 44 de la loi du 5 avril 1928 (art. 35 du décret-loi du 28 octobre 1935). Ces institutions, dispose l'article 28 de la loi du 30 décembre 1928, « peuvent être autorisées, par décret en Conseil d'État à accepter les dons et legs qui leurs sont faits. » Ces libéralités sont soumises au tarif fixé par l'article 19 de la loi du 25 février 1901.

Les dispositions de l'article 93 de la loi du 25 juin 1930 ajoute la loi du 30 décembre 1928 sont applicables aux « Sociétés civiles » autorisées en vertu de l'article 44 de la loi du 5 avril 1928.

L'Administration a déjà eu l'occasion de préciser que les dispositions de l'article 134, paragraphe 1<sup>er</sup> du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936 qui confèrent la personnalité civile aux Caisses de retraites autorisées par décret conformément à l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 28 octobre 1935, ne peuvent faire obstacle aux prescriptions de l'article 28 de la loi de finances du 30 décembre 1928.

Mais aucune solution n'est intervenue pour les institutions de retraites qui ne sont pas expressément visées audit article. Devront-elles recevoir des dons et legs dans les mêmes conditions ou selon les principes du droit commun ?

C'est, sans doute, à la première solution que se rangerait l'Administration qui se méfie toujours un peu des biens de main-morte, alors même que l'objet pécuniaire d'une institution patronale est nettement apparent.

Mais bien plus encore, par ce qu'elle peut craindre que des donations ou legs aux charges excessives n'entrent dans le patrimoine d'institutions dont elle a le contrôle.

Enfin, en appliquant à l'ensemble des institutions patronales, les dispositions de la loi du 30 décembre 1928, ces institutions bénéficieraient des importants avantages fiscaux prévus à cette loi.

*SECTION V***Les institutions patronales de retraites et le droit fiscal.****§ 1. — LES INSTITUTIONS PATRONALES DE RETRAITES ET L'IMPOT SUR LES BÉNÉFICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX.**

La question s'est posée de savoir si les versements effectués par une entreprise au profit de la Caisse de retraites qu'elle a fondée doivent être considérés comme des libéralités et par conséquent, sont taxables au titre des bénéfices industriels et commerciaux : ces libéralités ayant été réalisées grâce à un prélèvement sur les bénéfices de la Société fondatrice.

Un échange de correspondance a eu lieu à ce sujet entre le département des Finances et celui du Travail, des difficultés étant nées de la prétention de l'Administration des contributions directes à taxer lesdits versements.

Le ministre du Travail n'a pas manqué de faire connaître qu'il considérait comme obligatoires, semblables versements : qu'il s'agisse de versements faits en application de statuts de la caisse ou qu'il s'agisse de versements effectués sur l'invitation du ministère du Travail en vue de permettre à la caisse de faire face à ses engagements en application de l'article 135 du décret du 19 mars 1936.

Le caractère obligatoire de ces versements découle, en effet, des dispositions de l'article 35 du décret-loi du 28 octobre 1935 qui oblige les Caisses patronales de retraites à demander l'autorisation de continuer à fonctionner dans certaines conditions : autorisation qui est accordée par décret ou arrêté. Au surplus, en considérant les versements

comme des libéralités, on les rendrait, comme il est dit plus haut, taxables au titre des bénéfices industriels et commerciaux ; on inciterait ainsi les employeurs à en diminuer le montant ce qui risquerait de compromettre l'équilibre actuariel de la caisse, opération qui en fin de compte serait préjudiciable aux intérêts des salariés.

Le ministère des Finances a admis le bien-fondé de cette thèse : les versements en question revêtent en réalité, a déclaré ce département, le caractère d'une affectation obligatoire des fonds sociaux, et elles doivent par suite, être admises parmi les charges déductibles pour la détermination du bénéfice imposable.

Le ministre des Finances, faisant état de la jurisprudence du Conseil d'État et notamment d'un arrêt du 28 décembre 1933 a tenu à préciser cependant que les sommes qu'une entreprise commerciale prélèvent sur ses bénéfices en vue de doter un fonds de retraites pour son personnel ne peuvent être admises en déduction pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (au sens de l'article 4 de la loi du 31 juillet 1917) lorsque le fonds de retraite n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de l'entreprise.

Il ne faut pas, en effet, que le fonds de pension ne soit qu'un compte spécial de la comptabilité générale. Dans un considérant de l'arrêt précité, le Conseil d'État donne à cette manière de voir une justification qui ne se résume de la façon suivante :

Si le fonds de dotation ne comporte aucune personnalité civile distincte de la société, celle-ci conserve la propriété et la pleine disposition de la somme ainsi affectée. Dans ces conditions, elle ne constitue en réalité qu'une part des bénéfices accumulés et mis en réserve.

On ne saurait qu'approuver cette décision.

Les institutions patronales devront y voir une raison de plus à solliciter l'agrément de l'administration.

Nous estimons quant à nous que ce ne serait pas trop étendre la portée de cette jurisprudence que d'assimiler à une institution sans personnalité toute institution qui, en dépit des injonctions de l'administration, continuerait de laisser ses fonds en compte courant à l'établissement patronal.

L'administration de toutes façons, ne devrait point manquer d'appeler l'attention des institutions patronales irrespectueuses du principe d'autonomie financière sur les conclusions susceptibles d'être tirées de la décision du Conseil d'État.

## § 2. — LES INSTITUTIONS PATRONALES DE RETRAITES ET LES DROITS FISCAUX AFFÉRENTS A LA CONSTITUTION D'UNE HYPOTHÈQUE

Spontanément ou sur l'invitation du ministère du Travail une entreprise peut être amenée à garantir la créance de sa Caisse de retraites par une hypothèque.

La question s'est posée de savoir si la constitution d'hypothèque serait exempte de droits de timbre et d'enregistrement et de la taxe hypothécaire.

Certaines entreprises se trouvant dans l'obligation de garantir la créance de leur Caisse de retraites par une hypothèque, il semble naturel qu'il y ait là un acte ayant des rapports directs avec l'application de la loi et auquel on puisse étendre le champ d'application des dispositions de l'article 26 du décret-loi du 25 octobre 1935. Telle est l'opinion du ministère du Travail. A la suite de l'inter-

vention de ce département dans ce sens, le ministre des Finances a décidé que l'affectation hypothécaire consentie par une société en garantie de la créance de sa Caisse de retraites sera susceptible de bénéficier de l'exonération des droits de timbre et d'enregistrement, mais que, par contre, l'inscription requise à la conservation des hypothèques sera soumise au régime de droit commun et donnera lieu en conséquence à la perception de la taxe hypothécaire.

Dans ces conditions les taxes dont l'exonération est accordée sont les suivantes :

1° Le droit d'enregistrement dit « d'obligation » dont le taux est calculé sur le montant de la créance.

2° Le droit de timbre sur tous les actes (minutes et expédition).

Par contre sont maintenus :

1° La taxe hypothécaire.

2° Le salaire du Conservateur des hypothèques.

Cette décision qui dispense du paiement des droits d'enregistrement les plus élevés en la matière présente un grand intérêt pour les entreprises patronales qui sont désireuses ou tenues de gager les créances de leur Caisse de retraites au moyen de constitution d'hypothèque.

## SECTION VI

### De la réduction des contributions aux institutions patronales de retraites.

A l'occasion du maintien d'une caisse existante et plus souvent encore au cours de son fonctionnement se pose, pour les institutions comprenant des assurés sociaux le

problème d'un double emploi possible entre les prestations servies par les Assurances Sociales et celles versées par l'institution patronale.

C'est le problème que s'efforce de résoudre l'article 35, paragraphe 3 du décret-loi du 28 octobre 1935.

Il ne pouvait entrer dans les intentions du législateur d'imposer une double charge aux employeurs ; mais aussi il se refusait à admettre que la création des Assurances Sociales soit une cause de réduction des avantages consentis jusqu'ici par ceux-ci à leur personnel. L'article 35 exprime en clair ce principe : « L'institution des Assurances Sociales ne peut avoir pour conséquence la diminution ou la suppression des prestations de même nature déjà accordées à des salariés en vertu du contrat de travail ou d'un règlement de retraite. Toutefois, les employeurs et leur personnel assuré sont autorisés à réduire d'un commun accord leurs contributions telles qu'elles sont prévues par lesdits contrat et règlement, à concurrence des cotisations d'Assurances Sociales affectées à la garantie des risques contre lesquels ces assurés sont déjà garantis. »

Ainsi donc, il ne saurait y avoir diminution des avantages acquis mais d'autre part il ne saurait être non plus question de pénaliser l'esprit social de certains patrons. Il a semblé logique dans ces conditions, qu'une réduction des contributions antérieures puisse être réalisée à concurrence des nouvelles contributions qu'on lui impose.

En matière de retraites la fraction de cotisations à affecter à la garantie du risque vieillesse est fixée à 4 p. 100 du salaire moyen de base. C'est donc en principe ce pourcentage qu'il conviendra de déduire de la cotisation affectée à la garantie du risque vieillesse de l'institution de retraites.

Une circulaire du ministère du Travail en date du 29 août 1930 précise certaines conditions d'application de ce texte, et notamment qu'après entente entre l'employeur et le personnel soumis à la loi, il pourra être convenu que la déduction à opérer sera répartie proportionnellement suivant les bases de l'ancienne institution patronale. L'Administration a été, par ailleurs, amenée à préciser le champ exact d'application de ce texte : elle a décidé que les dispositions s'appliquent non seulement aux salariés qui faisaient partie du personnel des Caisses patronales à la date du 1<sup>er</sup> juillet 1930, mais à ceux qui, postérieurement à cette date, ont eu droit, en vertu de leur contrat de travail, au bénéfice d'un règlement de retraites institué avant le 1<sup>er</sup> juillet 1930 par les dites caisses. On ne saurait, en effet, faire de différence entre les uns et les autres, dès l'instant qu'ils bénéficient au même titre du même règlement.

L'application de ce texte, encore assez peu connu des employeurs ne tardera pas vraisemblablement à être la source de difficultés :

Pour les institutions de retraites proprement dites, il n'y a pas grandes complications possibles. Les cotisations afférentes au risque vieillesse pouvant être aisément réduits. Mais, si l'institution fonctionne par l'intermédiaire d'une compagnie d'assurance privée ? Comment résoudre ce problème ?

L'Administration n'a pas eu jusqu'à maintenant à se prononcer. Mais il est vraisemblable que si l'on augmente le plafond des Assurances Sociales elle aura à le faire. Quant à nous, nous estimons qu'il conviendra de maintenir pour ces institutions en tout état de cause le principe affirmé à l'article 35, paragraphe 3, mais en admettant,

évidemment qu'il sera nécessaire que les contrats passés avec les compagnies d'assurances ne seront résiliables que dans les délais prévus aux dits contrats.

B. — A l'occasion de l'application de ce texte, des difficultés peuvent surgir entre les employeurs et salariés. Le législateur a cherché à les résoudre. A cette fin, il a prévu « qu'à défaut d'entente entre les employeurs d'une part et la majorité des employés d'autre part, il y a lieu à recours devant une commission arbitrale » dans les conditions à fixer par le Règlement d'Administration publique. Cette commission peut rencontrer de grandes difficultés à rendre une sentence arbitrale.

Comment par exemple régler la question si les contributions anciennes n'étaient pas fixées au pourcentage de salaire ?

De toutes façons, c'est un jugement en équité que l'on attend d'elle.

A notre connaissance, cette commission n'a jamais fonctionné. Il n'en sera peut-être par toujours ainsi.

Nous voudrions donc en préciser la composition et décrire la procédure qui y sera en usage.

Cette Commission est composée de huit membres désignés de la façon suivante :

Deux par la commission supérieure de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, Deux par le ministre du Travail. Deux, par le premier président de la Cour des Comptes parmi les conseillers maîtres à la Cour. Deux, par le premier président de la Cour d'appel de Paris, parmi les conseillers à la Cour (art. 143, § 1<sup>er</sup>).

La Commission élit son président et son secrétaire, elle siège au ministère du Travail : les fonctions sont gratuite

(§ 2). Le nombre des membres de la Commission arbitrale est porté à dix par l'adjonction, dans chaque affaire, de deux membres désignés, l'un par l'employeur, l'autre par la majorité des ouvriers et employés (§ 3).

#### Quelques détails de procédure.

La procédure se fait sans frais d'aucune sorte : actes, documents, pièces quelconques à produire, sont dispensées des formalités de timbres et d'enregistrement.

Dans le cas de recours à la Commission arbitrale, l'employeur transmet au service régional des Assurances Sociales :

1° Le règlement des retraites ou le contrat de travail, en vigueur à la date du 1<sup>er</sup> juillet 1930.

2° Les noms des représentants désignés par l'employeur. Le service Régional donne récipissé du dépôt et le transmet au ministre du Travail qui en saisit la Commission.

Les salariés adressent, soit par l'intermédiaire de l'employeur, soit directement, au ministre, le nom du représentant qu'ils ont choisi. La Commission peut entendre toutes personnes et ordonner toute enquête, vérifications et autres mesures d'instruction.

C'est un arrêté du ministre du Travail qui donne l'autorisation de réduire les contributions prévues par les statuts de l'institution de retraites.

A la demande formulée, les caisses doivent joindre :

- 1° Les statuts et, s'il y a lieu, le règlement intérieur.
- 2° La liste des membres du Conseil d'Administration.
- 3° Un état indiquant :

a) Le nombre d'adhérents assujettis à l'assurance obligatoire.

b) Le nombre d'adhérents non assujettis.

4° Les comptes des trois dernières années s'il y a lieu.

5° Le procès-verbal de l'accord intervenu entre les employeurs et la majorité de leur personnel (art. 144 du Règlement d'Administration publique).

## SECTION VII

Signalons enfin.

1° Que le retrait d'autorisation peut être prononcé si l'institution cesse, pour une cause quelconque de fonctionner régulièrement. Ce retrait peut donner lieu à un recours formé devant le conseil d'État statuant au contentieux.

2° Que les dispositions prévues à l'article sont applicables aux administrateurs ou directeurs de caisses qui continuent à fonctionner sans y avoir été dûment autorisés.

---

## CHAPITRE III

### DE LA LIQUIDATION DES INSTITUTIONS PATRONALES

Étant donné le caractère et le but de prévoyance des institutions patronales de retraites, il était naturel que le législateur intervînt pour protéger les droits de l'assuré non seulement au moment de la constitution et au cours du fonctionnement des institutions patronales, mais aussi à l'instant de leur disparition.

La raison d'être de son intervention est double : il entend sauvegarder les droits de l'assuré ; il entend veiller, dans la mesure du possible, à ce que ne soient point distraites de leur naturelle destination les sommes précédemment versées à l'institution patronale. Cette double considération domine la réglementation tant au point de vue des cas de liquidation que des conditions dans lesquelles celle-ci doit être réalisée.

#### *SECTION I*

##### **Cas de liquidation.**

**1<sup>o</sup> REFUS D'AUTORISATION DE FONCTIONNER : L'INSTITUTION NE REMPLISSANT PAS LES CONDITIONS PRÉVUES AU DÉCRET-LOI ET AU RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU 19 MARS 1936. — La liquidation doit être terminée dans**

les dix mois du refus d'autorisation (art. 35, § 4 du décret-loi du 28 octobre 1935).

La liquidation, sanction très grave est rare dans ce cas, l'administration, s'efforçant avec patience comme c'est son rôle, d'obtenir satisfaction sans être obligé d'en arriver à cette extrémité.

2° L'AUTORISATION A ÉTÉ RETIRÉE A UNE CAISSE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 135 DU RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. — La liquidation, dans ce cas, doit intervenir dans les six mois (art. 140, § 7). L'article 135 prévoit en effet que s'il apparaît, d'après les résultats du contrôle, que la situation financière de l'institution, ne permet plus de faire face à l'exécution des engagements contractés, le ministre du Travail peut lui adresser une mise en demeure d'avoir à fournir les garanties nécessaires. Faute par elle de se soumettre à cette injonction, dans un délai de trois mois, le ministre du Travail peut exiger sa liquidation.

On remarquera que dans le premier il y a obligation de liquider, dans le second il y a seulement possibilité.

Cette différence se justifie par le fait que dans le second cas la sanction est encore plus grave puisqu'il s'agit d'une institution ayant pu vivre un certain nombre d'années.

Le retrait et le refus d'autorisation sont susceptibles comme nous l'avons déjà vu, d'un recours devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

3° Aux deux cas prévus, s'ajoute le cas de liquidation spontanée.

L'administration a admis qu'en l'absence de texte exprès, concernant la liquidation volontaire, il y a lieu d'appliquer aux opérations de cette liquidation, les règles

énoncées par le Règlement d'Administration publique pour les liquidations effectuées à la suite d'un refus ou d'un retrait d'agrément. Ces règles, ont, en effet, pour but d'assurer aux bénéficiaires des Caisses de retraites instituées la protection de leurs intérêts, elles s'imposent qu'il s'agisse de dissolution spontanée ou obligatoire.

Cette interprétation se trouve encore plus justifiée lorsque la situation de la Caisse est devenue difficile et la mette hors d'état de tenir ses engagements.

Dans cette hypothèse, en effet, l'administration pourrait être amenée à prononcer le retrait d'agrément en vertu de l'article 135 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1936 et les règles établies par l'article 140 dudit Règlement d'Administration publique seraient automatiquement applicables.

\* \* \*

Mais en dehors de cette hypothèse ne serait-il pas possible de prétendre que l'administration, en cas de liquidation spontanée, pourrait en règle générale, abroger le décret d'agrément, ce qui rendrait *ipso facto* applicables les dispositions de l'article 140 ?

Nous le pensons. Cette solution nous apparaît, en particulier souhaitable, chaque fois que la caisse se refuserait à obtempérer aux injonctions de l'administration.

## SECTION II

### Principes de la liquidation.

La liquidation s'effectue dans les deux cas envisagés plus haut selon les mêmes dispositions. L'article 140,

paragraphe 1 pose le principe que cette liquidation est effectuée au prorata des droits acquis et des droits éventuels.

Ces droits acquis et ces droits éventuels varieront avec les statuts particuliers à chaque institution.

Il y aura « droits éventuels selon les modalités si différentes qu'il n'est pas possible de dégager des règles précises.

Prenons, ainsi, l'exemple d'un règlement prévoyant une pension après quinze ans basée sur le traitement de fin de carrière. Quels seront les droits de l'adhérent qui a dix ans de services ?

Quels seront les droits de l'adhérent qui a vingt ans de services ?

Ce dernier aura-t-il des droits acquis ou des droits éventuels ?

La discrimination s'effectuera-t-elle dans certains cas selon l'âge ou selon la durée des services ?

On ne saurait répondre, dans l'état actuel de la jurisprudence administrative, avec précision à toutes ces questions.

Pourtant l'évolution actuelle de la question des institutions patronales de retraites, nous incite à penser qu'il conviendrait d'admettre en cette matière le principe suivant :

Dans tous les cas où les institutions patronales de retraites n'ont pas vécu des seuls versements patronaux, en d'autres termes dans tous les cas où « l'idée de prime à la fidélité » n'apparaît pas nettement, « les droits acquis » doivent être entendus dans le sens le plus large.

En tout état de cause, chaque fois qu'il y aura eu participation personnelle des bénéficiaires de l'institution, il y

aura lieu d'appliquer les dispositions de l'article 132 du Règlement d'Administration publique que nous connaissons.

Mais il ne suffisait pas de sauvegarder les droits des salaires, il fallait garder aux sommes versées à l'institution leur destination première, c'est pourquoi le Règlement d'Administration publique dispose à l'article 140, paragraphe 6 que « le capital constitutif des rentes acquises ou en cours d'acquisition sera transférée dans la forme où il se trouve à la Caisse Nationale des Retraites pour le Vieillesse (section de la loi du 20 juillet 1886) qui sera chargée de faire aux intéressés le service de la retraite correspondante.

Comment va-t-on évaluer ces capitaux : c'est encore l'article 140 qui le précise.

« Le capital constitutif d'une pension en cours de service est la somme qu'il faudrait aliéner pour constituer à l'âge du titulaire une rente viagère immédiate égale à la pension servie. »

« Le capital constitutif d'une pension en cours d'acquisition est la somme qu'il faudrait aliéner pour constituer à l'âge du titulaire, une rente viagère différée proportionnelle à la pension qu'il aurait obtenue d'après les statuts ou règlement de l'institution à liquider ou, à défaut, d'après les précédents de cette institution.

Ajoutons que « si l'institution de retraite comporte la réversibilité totale ou partielle des pensions, la liquidation s'opère d'après les mêmes principes. »

En vue d'éviter le calcul des capitaux des rentes acquises ou éventuelles à un taux supérieur à celui qui a été pratiqué ce qui reviendrait pour les garants de l'institution à verser moins que ce qu'ils devaient, l'auteur du décret-loi a décidé que les opérations ci-dessus prévues sont effectuées d'après

le tarif et la table de mortalité appliquée par la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse (section de la loi du 20 juillet 1886).

Toutefois on ne saurait ne pas tenir compte des dispositions prévues par les statuts de la caisse.

Si ceux-ci par exemple prévoient que l'actif devra d'abord servir à assurer le bénéfice des pensions déjà acquises et que, le surplus sera affecté « tout en respectant les lois en vigueur à ce sujet », à la couverture des pensions en cours d'acquisition, il conviendra de prélever tout d'abord sur l'actif des sommes nécessaires à la constitution des pensions acquises, puis d'employer le surplus à la couverture des pensions en cours d'acquisition au prorata des droits éventuels ainsi que le prévoit le décret du 19 mars 1936.

En ce qui concerne les droits éventuels, il conviendra d'accorder un droit de priorité à ceux qui résultent de la capitalisation des versements des intéressés et qui doivent être garantis dans la mesure du possible par analogie avec l'article 132 du règlement d'Administration publique.

### *SECTION III*

#### **La liquidation des institutions patronales et la pratique administrative.**

Comment, l'administration entend-elle dans la pratique faire application de ces principes ? Un très petit nombre de liquidations ayant lieu jusqu'à ce jour, il est bien malaisé, de définir nettement son attitude.

Sous le bénéfice de cette remarque indispensable, nous

voudrions cependant dire brièvement comment l'administration a cru devoir régler certaines difficultés.

\* \* \*

Nous savons déjà qu'en principe, l'actif d'une caisse liquidée doit être, aux termes du paragraphe 6 de l'article 140 du Règlement d'Administration publique du 19 mars 1937 « être transféré dans la forme où il se trouve, à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse qui sera chargée de faire aux intéressés le service de la retraite correspondante.

Il est, naturel, dans ces conditions, qu'il appartient à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse de procéder à une estimation exacte de l'actif ainsi transféré, et à cette fin, de recueillir les valeurs qui le composent en cours du jour, ainsi que les biens nets de toutes charges<sup>1</sup>.

L'Administration du Travail n'a pas à ce sujet à intervenir.

Mais, sous cette réserve et avant que la liquidation ne devienne effective, l'administration peut-être amenée, par voie de recommandations, notamment dans le cas où les intéressés ne sont pas d'accord, à faire connaître comment, à son avis, doit être estimé l'actif et le passif d'une caisse susceptible d'être liquidée.

C'est de ces recommandations dont nous voudrions dire maintenant quelques mots.

1. La loi du 20 juillet 1886 ne permettant pas les opérations immobilières à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, on ne sait quelle serait au juste l'attitude de cet organisme, s'il existait des immeubles dans le patrimoine de la caisse liquidée. Il y a tout lieu de croire que dans ce cas la caisse serait invitée par l'administration avant tout transfert de son actif, à vendre les biens immobiliers.

La caisse devra, en ce qui concerne l'estimation de l'actif tenir compte en particulier des pertes subies sur certains placements tels que les prêts hypothécaires<sup>1</sup>. Quant à l'évaluation du passif, la caisse devra y procéder, eu égard à la valeur actuelle des droits acquis et éventuels tels qu'ils ressortent des statuts.

Cette évaluation établie, il conviendra d'examiner s'il y a lieu de procéder à une révision des droits des adhérents.

Deux cas peuvent se produire :

1<sup>o</sup> LE PASSIF EST INFÉRIEUR A L'ACTIF. — Ce cas ne peut à vrai dire se produire que dans l'hypothèse d'une liquidation volontaire. Il y a lieu après liquidation des droits acquis et éventuels tels que peuvent le prévoir les statuts, à une répartition de l'excédent d'actif au prorata de ces droits acquis et éventuels.

2<sup>o</sup> LE PASSIF EST SUPÉRIEUR A L'ACTIF. — C'est naturellement le cas le plus fréquent. Si les statuts le prévoient, l'actif doit d'abord être affecté à la constitution des pensions acquises.

De toutes façons ; il ne peut être procédé à la réduction de la rente constituée à la Caisse Nationale de Retraites pour la Vieillesse par les versements personnels de l'adhérent.

Afin de ne pas avantager les adhérents qui n'ont pas

1: On aura garde d'oublier, le cas échéant que les sommes dues par l'organisme fondateur, à sa caisse de retraite jouissent en vertu de l'article 4 de la loi du 27 décembre 1895, d'un privilège sur tous les biens de l'entreprise au même rang que le privilège des salaires des gens de service (art. 2101 du Code civil). Le privilège dont il s'agit s'applique aux sommes qui ont été versées pendant l'année échue et celles qui sont dues pour l'année en cours.

quitté l'entreprise, il y a lieu de dégager sur l'actif disponible, après déduction, de la part servant à couvrir les droits acquis, le montant des sommes correspondant à la capitalisation des rentes différées au prorata des droits éventuels aussi bien au profit des adhérents de la caisse qui sont restés dans l'entreprise qu'au profit de ceux qui l'ont quittée.

Il convient s'il y a lieu enfin, de tenir compte dans l'évaluation des droits éventuels, et au même titre que des pensions, de la couverture des capitaux en cas de décès. Au moment de la liquidation, la caisse devra effectuer le versement à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse des réserves mathématiques nécessaires à la constitution d'un capital payable en cas de décès aux adhérents si le décès survient avant l'entrée en jouissance de la pension.

**DROITS DES ENFANTS.** — Le règlement particulier d'une institution peut prévoir des rentes temporaires au profit d'orphelins. La Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse et la Caisse Nationale d'Assurance-Décès n'étant pas autorisées à établir le contrat de survie temporaire, l'administration a admis que l'on pouvait les transformer en rente supplémentaire sur la tête des agents.

**DROITS DES ADHÉRENTS ÉTRANGERS.** — Certains bénéficiaires d'une institution peuvent être des étrangers, il est évident que lorsque ceux-ci ne résident pas en France la constitution des rentes à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse n'est guère possible, aussi l'administration a-t-elle autorisé dans le cas, la souscription d'un contrat à une compagnie étrangère.

Il ne peut en être de même pour les étrangers résidant en France, puisque ceux-ci sont autorisés, aux termes de l'article 14 de la loi du 20 juillet 1886, à faire des versements à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse aux mêmes conditions que les nationaux.

**QUID DE LA RÉPARTITION DE L'EXCÉDENT D'ACTIF ?** — S'il y a lieu à répartition d'excédent d'actif, cette répartition ne soulèvera pas de difficultés pour les ayants-droit dont la situation de famille n'a pas changé. Dans l'hypothèse contraire, l'administration estime que la part d'excédent d'actif afférente à un bénéficiaire décédé doit être répartie entre tous les adhérents.

Cette solution « pratique » n'est peut-être pas très conforme aux principes généraux du droit civil.

Ajoutons d'ailleurs, que les statuts de certaines caisses prévoient le retour des excédents d'actif à l'employeur. Pour celles-ci, la question se trouve donc, contractuellement réglée.

**OBLIGATIONS DES EMPLOYEURS ET DES ADHÉRENTS APRÈS LA LIQUIDATION.** — Après la liquidation des employeurs les adhérents demeurent tenus de continuer à effectuer les versements prévus par le contrat de travail, sauf à les diminuer dans les conditions indiquées à l'article 35, paragraphe 3 du décret-loi du 28 octobre 1935.

Le principe est donc clair, la liquidation d'une caisse de retraites ne libère pour autant les employeurs et les employés de leurs obligations respectives qui découlent du contrat de travail.

La destination de ces versements doit être respectée. C'est pourquoi l'auteur du Règlement d'Administra-

tion publique décide dans son article 142 que « ces versements, en ce qui concerne le personnel affilié aux Assurances Sociales, seront obligatoirement opérés à l'un des organismes désignés à l'article 24 du décret-loi du 28 octobre 1935. Pour le personnel non affilié aux Assurances Sociales, les versements susvisés seront effectués à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse ou à une Caisse autonome fonctionnant dans les conditions de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898.

Nous n'avons pas aperçu pour quelles raisons les organismes susceptibles de recevoir ces versements ne sont pas les mêmes dans les deux cas.

#### SECTION IV

##### Des cas particuliers de liquidation.

L'examen d'un certain nombre de difficultés particulières naissant de la liquidation d'une caisse ou s'apparentant avec elle, trouve à la fin de ce chapitre sa place naturelle.

1<sup>o</sup> PASSAGE D'UN ADHÉRENT D'UNE CAISSE DE RETRAITE COMPRENANT DES ASSURÉS SOCIAUX A UNE CAISSE N'EN COMPRENANT POINT. — (Caisses constituées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1930). — Selon la doctrine administrative le passage n'est possible que si l'institution ne comprenant pas d'asusjettis a elle-même été autorisée à fonctionner. Dans ce cas, en effet, un transfert des réserves mathématiques des comptes des adhérents d'une caisse à l'autre peut avoir lieu puisque les deux organismes sont soumis au contrôle de l'administration.

Au contraire, dans l'hypothèse où la caisse ne comprenant pas d'assurés sociaux ne serait pas autorisée à fonctionner, la caisse de retraite des adhérents sociaux doit rester redevable de la pension acquise par l'intéressé pour les années pendant lesquelles il lui était affilié.

2° SUBSTITUTION AU RÉGIME DE RETRAITE FONCTIONNANT DANS LES CONDITIONS DE L'ARTICLE 35, § 1<sup>er</sup> DU DÉCRET-LOI DU 28 OCTOBRE 1935, D'UN RÉGIME NOUVEAU DONT LES PRESTATIONS SERAIENT SERVIES PAR LE MOYEN D'UN CONTRAT D'ASSURANCE PASSÉ AVEC UNE COMPAGNIE D'ASSURANCE PRIVÉE. — L'administration respectueuse des textes et des principes généraux qui dominent la matière des institutions patronales de retraites a adopté une attitude différente selon que le personnel dont il s'agit est ou non assuré social.

1° En ce qui concerne le personnel non assuré social, la Société fondatrice d'une caisse a toute liberté de passer un contrat en vue d'assurer au personnel intéressé les prestations vieillesse.

Toutefois, il ne s'ensuit pas qu'il soit possible d'opérer des prélèvements sur l'actif de sa caisse en vue de constituer des rentes à une compagnie d'assurance privée ; une telle opération constituerait, en effet, une liquidation anticipée de l'institution. Liquidation qui ne saurait être réalisée que dans les conditions que nous avons précédemment examinées.

2° En ce qui concerne le personnel assuré social, « il y a lieu de tenir compte, en vue de la constitution des avantages vieillesse, des dispositions de l'article 24 du décret-loi du 28 octobre 1935, lequel prévoit que les avantages supplémentaires constitués par les employeurs en cas de

maladie, maternité, décès, vieillesse ou invalidité au profit de leur personnel et avec participation des intéressés, sont, en ce qui concerne le personnel visé à l'article 1<sup>er</sup>, garantis, soit par une caisse agréée ou fonctionnant conformément à l'article 35, soit par l'organisme fondateur d'une des caisses prévues à l'article 28, soit par la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, soit par la Caisse Nationale d'assurances en cas de décès.

Les compagnies d'assurances privées ne sont pas comprises dans cette énumération limitative.

Mais il est à noter cependant que s'il n'y a pas participation des salariés, cette substitution est possible.

Dans le cas où il s'agit d'un personnel d'assuré social avec participation de ce dernier, si l'entreprise entend diminuer les risques de gestion de la Caisses de retraites, elle a la faculté de constituer les avantages vieillesse à son personnel par la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse en limitant le rôle de sa Caisse de retraite à la constitution de compléments de pension destinés à garantir aux intéressés un minimum de retraites.

---

## CONCLUSION

---

Les conditions si changeantes de la vie moderne, la crise économique en particulier ont rendu plus malaisé et plus aléatoire aux salariés des entreprises privées la constitution par leurs propres moyens de réserves qui leur permettront d'échapper aux vicissitudes de la vieillesse.

L'exemple des fonctionnaires jouissant d'une retraite après avoir connu la stabilité de leur situation, faisait apparaître plus urgents, les remèdes à apporter à cet état de choses. Nombre d'entreprises, de grandes entreprises en particulier, jouissant de disponibilités importantes étaient parvenues, nous le savons, à créer en faveur de leurs employés et ouvriers des régimes de retraites parfois fort intéressants. En dépit des efforts louables réalisés dans ce domaine, le nombre des salariés ne bénéficiant d'aucune retraite demeurait considérable.

Les événements de juin 1936 et la multiplication des conventions collectives renouvelant complètement la nature des rapports des employeurs et des salariés, donnèrent à cette question une importance qu'il est encore difficile de mesurer avec précision.

La généralisation du bénéfice d'un régime de retraites en a fait apparaître la véritable nature. Qu'il procède d'une disposition d'un contrat individuel ou d'un contrat

collectif de travail, le bénéfice d'un régime de retraites n'apparaît plus aujourd'hui comme une libéralité de l'employeur à ses employés.

Il est devenu un accessoire du salaire, à tout le moins un élément du contrat de travail. La jurisprudence récente de la Cour de cassation (Chambre civile. Affaire Masurel, 22 décembre 1937) et plus encore l'introduction dans un grand nombre de conventions collectives de dispositions relatives aux retraites le prouvent surabondamment.

*Les devoirs et les droits de l'Etat ainsi apparaissent tout aussitôt :*

L'importance sociale de tels organismes le contraigne à intervenir.

Il devra veiller dans un but de paix sociale, à ce que les sommes ainsi amassées ne soient point distraites de leur véritable affectation.

Il devra aussi, en vue de satisfaire aux revendications d'un grand nombre de citoyens, s'efforcer d'adapter son activité d'assureur aux nécessités si variées de la vie moderne.

Il n'en faut pas davantage pour comprendre combien s'avèrent immédiatement nécessaires certaines améliorations de la réglementation actuelle des institutions patronales de retraites. Il n'en faut pas davantage non plus pour deviner combien deviendra vite indispensable l'élaboration d'une législation complètement adaptée aux nécessités actuelles en cette matière.

C'est cette constatation qui déterminera le déroulement de notre conclusion.

Convaincus, qu'on ne saurait d'une part, avant de pro-

céder à une refonte complète de la législation, trop temporiser, sans risquer de compromettre gravement les intérêts des salariés, convaincus par ailleurs, qu'il ne convient pas de refondre de fond en comble le régime actuel sans éprouver quelque peu auparavant la solidité du mouvement actuel en faveur de la constitution de retraites en application de conventions collectives, nous estimons qu'il faut procéder par étapes. Et c'est pourquoi nous proposons tout d'abord de préciser les améliorations à apporter sans délai à la réglementation actuelle dans le respect de ses principes essentiels et ensuite de définir les grandes lignes d'une refonte profonde que le législateur devra envisager dans un avenir, que, pour notre part, nous estimons proche.

### *SECTION I*

#### **Les améliorations à apporter immédiatement au régime actuel.**

Nous avons souvent eu, au cours de notre étude, l'occasion de dire la raison d'être de ces améliorations. Nous ne reviendrons sur les considérations qui justifient les amendements au régime actuel, que dans la mesure où elles nous permettront de mieux examiner comment nous souhaitons voir ceux-ci se réaliser.

#### **§ 1. — POSSIBILITÉ DE CRÉER DES CAISSES PATRONALES DE RETRAITE PROPREMENT DITES AU PROFIT DES ASSURÉS SOCIAUX.**

Nous avons dit dans notre première partie ce qu'il convenait de penser de l'interdiction de créer des Caisses

patronales proprement dites. Nous avons formulé quelques uns des arguments contre le maintien de cette interdiction.

Nous ajoutions enfin, que si nous voulions voir disparaître cette interdiction, nous souhaiterions qu'elle s'accompagnât d'une plus grande sécurité dans les placements des Caisses patronales.

Mais c'est volontairement que nous avons laissé de côté un des arguments essentiels qui militent contre ce maintien. Nous voulons parler des fâcheuses conséquences que cette interdiction entraîne au regard de l'application des conventions collectives du Travail qui portent création de régimes de retraites.

Il nous a été donné, en effet, de nous rendre compte des très sérieux inconvénients que comportait la dualité des régimes susceptibles d'être mis en œuvre pour constituer des retraites selon qu'il s'agisse d'assurés sociaux ou non ; alors que la liberté est grande lorsqu'il s'agit de non assurés sociaux ; elle est minime lorsqu'il s'agit d'assujettis.

Ainsi, il se trouve que des institutions de retraites créées en application de conventions collectives soient destinées à l'ensemble du personnel d'une entreprise que ce personnel soit soumis ou non aux Assurances Sociales... Va-t-on admettre, dans ces conditions, que deux régimes seront applicables selon qu'il s'agit d'assurés ou non. Ce ne serait guère logique et de plus, souvent contraire aux dispositions mêmes des conventions collectives, qui admettent, à l'occasion, que le bénéfice du régime de retraites sera assuré par un organisme « unique ».

Cette difficulté n'a d'ailleurs pas échappé à l'administration. Une circulaire du ministre du Travail à MM. les Préfets du 29 octobre 1937, a tenté d'y porter remède.

Voici ce qu'elle dispose à ce sujet :

« Je vous prie de signaler, le cas échéant, à l'attention des signataires de conventions collectives l'intérêt qu'il y a à ce que les institutions de retraites qui en application de ces conventions, sont créées au profit de l'ensemble du personnel de l'entreprise — que ce personnel soit soumis ou non soumis aux Assurances Sociales, recoure pour la constitution des retraites, à un même organisme, sans distinction entre les assurés sociaux, et les autres bénéficiaires. En raison des prescriptions de l'article 24 du décret-loi du 28 octobre 1935 qui régissent la constitution d'avantages supplémentaires au profit des assurés sociaux, il est expédient que les retraites dont il s'agit soient assurés, pour les salariés, bénéficiaires ou non des Assurances Sociales par l'un des organismes prévus audit article, c'est-à-dire : les Caisses patronales agréée ou fonctionnant conformément à l'article 35 dudit décret-loi, les organismes mutualistes fondateurs d'une Caisse autonome, la Caisse Nationale des Retraites et la Caisse Nationale d'Assurances en cas de décès. »

Cette attitude ne peut être évidemment que provisoire et cela pour maintes raisons : les bénéficiaires de conventions collectives appartiennent à des catégories de salariés très diverses. Certains ont des traitements assez élevés, et ils entendent naturellement bénéficier d'un régime de retraite le plus intéressant possible. Ils désirent être couverts non seulement contre les risques de vieillesse, mais aussi contre le risque décès, le risque invalidité sous ses formes les plus diverses, comportant par exemple le remboursement des frais en cas d'opérations chirurgicales, or seules les compagnies d'Assurances privées sont en mesure de couvrir des risques si divers. La Caisse Nationale de Retraites pour la Vieillesse qui aurait la possibilité de cons-

tituer des avantages vieillesse tant aux salariés qu'aux non assurés sociaux n'a pas la latitude de réaliser des contrats assez souples pour répondre aux désirs des salariés auxquels nous faisons allusion.

Cette situation ne comporterait guère de difficultés si un très grand nombre de salariés ne s'élevaient point en cette matière contre le privilège de fait des compagnies d'Assurances privées. Les salariés font remarquer en particulier, que ce régime coûte cher, notamment lorsqu'il fonctionne par l'intermédiaire de contrats individuels : Le volume important de courtages étant hors de proportion avec les frais de gestion. Devant cette revendication quelle doit être l'attitude de l'État ? Il va sans dire qu'il doit s'efforcer le plus complètement possible dans une intention de paix sociale de satisfaire les revendications des diverses catégories de citoyens.

A cette fin, il doit tout d'abord en sa qualité d'assureur s'adapter aux exigences de la vie moderne en matière d'assurance. Mais nous reviendrons sur cet aspect de la question.

Il doit, en second lieu, sans porter atteinte aux droits des compagnies privées, autoriser la création de Caisses de retraites au profit de salariés sans qu'il soit tenu compte de leur qualité ou non d'assuré social.

Les caisses de l'article 35 du décret-loi du 28 octobre 1935 pourraient ainsi, si l'on veut admettre le bien fondé des améliorations au régime actuel dont nous parlerons tout à l'heure, répondre aux exigences de cette clientèle nouvelle des régimes de retraites tout en lui apportant les satisfactions morales qu'elle réclame.

§ 2. — LES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS DONT LE CARACTÈRE VÉRITABLE EST CELUI D'UNE INSTITUTION PATRONALE DOIVENT ÊTRE SOUMIS A LA RÉGLEMENTATION PRÉVUE A L'ARTICLE 35 DU DÉCRET-LOI DU 28 OCTOBRE 1935.

Nous avons vu précédemment les raisons qui motivaient pour certaines sociétés de secours mutuels le passage du régime de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 à celui de l'article 35 du décret-loi du 28 octobre 1935.

Les Sociétés dont nous voulons parler présentent trois caractères :

- a) Elles attribuent des allocations ou pensions viagères ;
- b) Elles se recrutent dans le personnel d'une ou plusieurs entreprises ;

c) La participation à ces Sociétés est rendue obligatoire par le contrat de travail, ou l'employeur verse à ces Sociétés une contribution régulière et permanente.

Ces Sociétés devront à dater de leur autorisation être placées sous le régime défini pour les institutions patronales.

Elles seront évidemment soustraites aux prescriptions de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898, sans qu'il soit nécessaire de procéder à leur liquidation comme Sociétés de secours mutuels.

Celles desdites Sociétés qui n'auraient pas reçu l'autorisation dont nous avons parlé, devront être dissoutes et liquidées, dans les conditions prévues à l'article 140 du Règlement d'Administration publique.

### § 3. — RÉFORME DES STATUTS

Nous avons dit précédemment l'intérêt qui s'attacherait à la confection des statuts-types selon les diverses

formes juridiques que peuvent revêtir les institutions patronales de retraites.

Bien des difficultés actuelles eussent été certainement amoindries, si de tels statuts avaient été élaborés dans le passé. On a tout lieu de croire que le délicat problème des placements aurait été considérablement facilité. Mais à l'heure actuelle, la question des institutions de retraites étant en pleine évolution, le recours obligatoire à des statuts types ne nous paraît pas opportun.

Il apparaît néanmoins nécessaire d'exiger que les institutions patronales précisent :

1° *Le siège social de l'institution.* — Cette obligation pourrait revêtir un intérêt tout particulier si des institutions de retraites comprenant des salariés d'entreprises géographiquement éloignées, venaient à se constituer.

2° *La composition du conseil d'Administration et le mode de désignation de ses membres.* — Ce Conseil d'Administration devrait comprendre obligatoirement des représentants, des employés, ouvriers et retraités.

Nous avons déjà dit l'intérêt qui s'attacherait à cette réforme qui avait été prévue dans le décret d'Administration publique pris en exécution de la loi de 1928. Ce règlement disposait que le Conseil d'Administration d'une Caisse patronale comprendrait la moitié au moins des salariés. Le décret du 25 juillet 1930 repris par le décret du 19 mars 1936 devait supprimer cette disposition afin de permettre aux caisses patronales existantes de continuer de fonctionner sans avoir besoin de changer leurs statuts.

S'il semble difficile, sans craindre de soulever de vives protestations, de rétablir cette disposition pour les caisses existantes, par contre, pour les caisses à créer, une

semblable disposition ne présenterait que des avantages. Il faut sans délai la faire admettre. On devra en même temps veiller, à ce que les délégués ouvriers à ce conseil soient élus selon une procédure présentant toutes garanties d'indépendance.

3° *Les obligations et avantages des adhérents.* — D'une façon générale, il conviendrait que ces obligations et ces avantages fussent mieux précisés.

4° *Les engagements pris par le ou les employeurs à l'égard de la caisse.* — Il importe qu'ils soient également bien précisés : la nature et l'étendue de ces engagements permettant de juger de la solidité financière d'une caisse.

5° *Les conditions dans lesquelles peuvent être refusées les obligations et avantages des adhérents et employeurs.* — De nombreux abus seront ainsi évités. On ne saurait admettre par exemple des clauses comme celles-ci. « La Société se réserve le droit de mettre d'office à la retraite, en dehors des conditions d'âge et de services prévus aux présents statuts.

6° *Enfin les statuts devront définir avec précision les bases de liquidation à intervenir, s'il y a lieu.* — A ce sujet les dispositions de l'article 140 nous paraissent insuffisantes. On ne sait exactement si le Règlement d'Administration publique admet qu'il peut y avoir ou non un ordre de priorité en faveur des droits acquis par rapport aux droits éventuels. L'Administration l'a admis, mais, la question devrait être tranchée clairement dans un texte réglementaire. Ce texte devrait également comprendre une disposition aux termes de laquelle la liquidation spontanée

obéirait aux mêmes règles que la liquidation procédant du refus ou du retrait d'agrément d'une caisse.

#### § 4. — LA QUESTION DES PLACEMENTS

Nous avons dit en étudiant le fonctionnement des institutions patronales comment cette question avait été résolue par les institutions et comment l'administration comprenait son rôle en cette matière.

Nous voulons maintenant préciser les réformes immédiates qu'il conviendrait d'envisager.

Nous savons que la qualité de la garantie fournie par une Caisse patronale découle du choix judicieux de ses placements.

C'est ainsi que nous sommes amenés à examiner dans quel sens nous souhaiterions voir réglementer les placements.

1° Le montant maximum des fonds que les Caisses de retraites autorisées pourraient mettre en dépôt aux entreprises ou établissements auxquels correspondent lesdites caisses ou employer à la souscription ou à l'acquisition d'actions ou d'obligations desdits établissements, devrait être fixé à 20 p. 100 de l'actif de la caisse de retraite lorsqu'elles comptent plus de 100 membres participants ou retraités et à 30 p. 100 de l'actif de la caisse dans les autres cas.

Il ne nous semble pas possible, pour l'instant d'admettre des proportions plus rigoureuses sans risquer d'inciter des employeurs à liquider leurs organismes de retraites. Ces proportions tiennent tout à la fois compte du désir de nombreux patrons de garder une certaine liberté d'action et du souci légitime de l'administration de veiller à la sécu-

rité des placements des Caisses patronales de Retraites.

Toutefois, n'entreraient pas en compte pour l'application des mesures qui précèdent les fonds provenant des cotisations et les sommes nécessaires au paiement des dépenses de la caisse pendant l'année courante, non plus que les prêts consentis en première hypothèque sur les immeubles appartenant aux établissements ou entreprises auxquels correspondent les caisses, et jusqu'à concurrence de la moitié seulement de leur valeur.

Deux exceptions aux règles précédantes devraient être faites : l'une en ce qui concerne les Caisses de Retraites fondées par établissements d'utilité publique telles que les Caisses d'épargne, l'autre pour les caisses fondées par des associations ouvrières ou des coopératives.

Pour les premières, ces dispositions n'ont pas de raison d'être, puisque par leur nature elles sont amenés à n'investir leurs fonds que dans des valeurs d'État ou jouissant de la garantie de l'État.

Pour les secondes au contraire, c'est l'intérêt social qui s'attache à la préservation des coopératives qui nous invite à prévoir en leur faveur des dispositions moins rigoureuses ; en d'autres termes la proportion des fonds susceptibles d'être déposés à l'organisme fondateur pourrait atteindre 50 p. 100 des fonds de l'actif de la caisse.

En effet les coopératives ne peuvent pas vivre sans une grande liberté d'action : les difficultés qu'elles rencontrent à trouver du crédit auprès des organismes bancaires les contraignent, dans une assez large mesure, à faire appel aux fonds de leur caisse de retraites.

Cette pratique est assurément dangereuse ; il faut certes éviter les abus, mais il ne faut pas pour autant empêcher les coopératives de vivre.

A cette considération d'ordre pratique s'ajoute une considération d'ordre moral.

Dans une coopérative, le futur retraité est directement lié à la bonne marche de la Société. Le risque qu'il court en tant que futur retraité est la contrepartie de la responsabilité qu'il assume en tant que participant à la direction de la coopérative.

La sollicitude qu'il convient de porter à ces organismes du plus haut intérêt social, nous incite également à ne pas admettre que leurs Caisses de retraites puissent constituer d'hypothèque sur les immeubles de la Société ouvrière.

Ce système de garantie nous apparaît suranné et dangereux.

Il avait une raison d'être indéniable à une époque où la fortune immobilière avait une importance relative beaucoup plus considérable qu'à l'heure actuelle. De nos jours, la garantie qu'elle exprime n'est pas en proportion des inconvénients qu'elle comporte.

De plus, l'on sait les difficultés que rencontrent les coopératives à obtenir du crédit, on sait par ailleurs également combien le crédit est nécessaire à la marche des affaires. La constitution d'une hypothèque sur une coopérative l'empêcherait de vivre. Et en fin de compte nuirait à la Caisse des retraites dont la prospérité est attachée à la bonne marche de l'Association.

Sous réserves des dispositions qui précèdent les fonds de Caisses de retraites autorisées devraient être placés :

1° Sans limitation : en valeurs de l'État ou jouissant de la garantie de l'État, en valeurs de la Caisse autonome d'amortissement, en obligations et bons du Crédit National, en obligations et bons des grands réseaux d'intérêts

général et de la Société Nationale des chemins de fer, etc...

2° Dans la proportion de 25 p. 100 au plus de l'actif placé : en obligations et bons des départements, communes, syndicats de communes, colonies, pays de protectorat ou territoire de mandat, en prêts à ces collectivités, en obligations de la Caisse Nationale du Crédit agricole, en valeurs reçues en garanties d'avances par la Banque de France.

3° Dans la proportion de 15 p. 100, au plus de l'actif placé : en achat d'immeubles ou terrains, ou prêts en première hypothèque sur les immeubles dans la limite maximum de 50 p. 100 de la valeur de l'immeuble.

Seraient admis comme éléments d'actif, sans limitation de montant, les valeurs mobilières, créances et immeubles affectés par l'établissement patronale en gage ou en garantie et éventuellement le cautionnement déposé par lui à la Caisse des Dépôts et Consignations pour couvrir les insuffisances de la Caisse de retraites.

Il va de soi qu'à titre transitoire, des caisses actuellement autorisées pourraient conserver les placements effectués antérieurement à la date d'entrée en vigueur de semblables dispositions. Toutefois, au fur et à mesure de la réalisation des placements ainsi effectués, les caisses devraient employer les fonds provenant de cette réalisation dans les conditions et limites que nous venons de prévoir.

Nous venons de voir que la garantie des engagements pris réside dans la qualité des placements de la caisse. Elle réside également dans l'honnêteté avec laquelle sont établis les postes de l'actif et du passif.

La fixation d'un maximum des tarifs servant à l'évaluation du passif, en est le premier gage. Nous pensons que ce taux devrait être celui du tarif pratiqué par la Caisse Na-

tionale pour la Vieillesse. (Section de la loi du 20 juillet 1886).

### § 5. — LE CONTROLE SUR PLACE

Nous avons marqué plus haut l'utilité d'un contrôle sur place des institutions patronales, contrôle prévu par le décret du 25 novembre 1935, art. 2. Nous voulons en déterminer ici l'objet et l'étendue.

Le rôle du contrôleur sera double :

Il exercera un contrôle proprement dit : il devra enquêter, vérifier, constater.

Il devra préparer ensuite, les décisions éventuelles de l'administration supérieure.

L'idée directrice du contrôle sera de s'assurer, d'examiner si le principe de la personnalité civile de l'institution est une réalité, et en particulier si elle se traduit par une autonomie financière effective.

A cette fin, le contrôleur devra vérifier si les valeurs figurant à l'actif de la caisse sont effectivement immatriculés au nom de l'organisme de retraites. Il devra, dans le même ordre d'idée, veiller le cas échéant à ce que le compte courant en banque de la caisse ne soit pas le même que celui de l'établissement fondateur.

2° Lorsque la caisse n'aura fourni, étant donné la nature de ses engagements, qu'un simple état de ressources, il lui appartiendra de procéder à un inventaire du patrimoine de l'institution.

Cette enquête est actuellement d'autant plus nécessaire que ce cas, l'administration ignore la composition et la répartition du patrimoine de l'institution.

3° Dans le cas où l'institution de retraite a du fournir

un inventaire technique, le contrôle portera sur l'exactitude des chiffres inscrits dans ce document.

Le contrôleur vérifiera le nombre des pensionnés et celui des conjoints survivants en tenant compte de leur répartition par âge, le nombre des participants et leur âge moyen.

Il devra veiller, en particulier à l'exactitude des calculs des réserves mathématiques en tenant compte notamment de la proportion du nombre d'employés quittant l'établissement avant de réunir les conditions d'ancienneté auxquelles le règlement de l'institution subordonne le droit à pension.

4° Le contrôleur vérifiera également l'exactitude des différentes mentions de l'état de situation financière.

5° Que le système adopté par l'institution des retraites soit celui de la capitalisation individuelle ou celui de la capitalisation collective, il devra vérifier le montant des versements patronaux et ouvriers.

Le cas échéant, le contrôleur aura la faculté de demander à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse la communication du compte des intéressés et de s'assurer la concordance des retenues effectuées et des sommes versées à l'institution.

6° D'une manière générale, le contrôleur devra s'assurer que les statuts et — les observations que l'administration aurait pu formuler à diverses occasions — ont été bien respectés.

#### *Difficultés du contrôle sur place.*

Ce contrôle est d'une réalisation difficile si l'on doit s'en tenir au régime actuel des institutions patronales. Le bénéfice d'un régime de retraites comportant dans une certaine

mesure, selon le régime de l'article 35, le caractère d'une libéralité, il serait difficile de faire admettre par les employeurs l'éventualité d'un contrôle strict d'institutions dont un assez grand nombre sont dûes à leur esprit de générosité. Mais si comme il y a tout lieu de le présumer le caractère contractuel du bénéfice d'un régime de retraites continue de s'affirmer, il n'est pas possible de méconnaître l'urgence et la nécessité de ce contrôle.

\*  
\* \*

Pour des raisons de « police » au sens administratif du terme et notamment pour assurer efficacement la portée des amendements qui précèdent, il devrait être prévu que toutes les institutions patronales de prévoyance devraient se faire connaître et déposer leurs statuts, sans qu'il soit tenu compte de la date de leur création.

\*  
\* \*

De nombreuses lois, des contrôles de toutes sortes sont venus protéger les salariés. On ne voit pas pourquoi le législateur tarderait davantage à étendre sa protection à cet accessoire du salaire qu'est devenu le bénéfice d'un régime de prévoyance.

## SECTION II

### Aperçu d'une refonte totale de la législation des institutions patronales de retraites.

La notion contractuelle dans les rapports entre employeurs et salariés en ce qui concerne la constitution de retraites ou de pensions répond à l'évolution récente de

la législation ouvrière afférente aux rapports entre le patronat et les salariés ou leur groupement. Nous avons marqué déjà cette tendance et nous pensons qu'elle ira en s'affirmant.

Ce ne sont plus seulement les salaires d'entreprises isolées, mais des catégories entières de salariés qui veulent être couverts contre les risques de vieillesse, et par la même occasion contre les risques de décès, contre les risques d'invalidité sous toutes ses formes.

Ces retraites devront, selon leurs vœux maintes fois exprimés, être reversibles sur le conjoint. Elles devront être liquidées pour partie sous forme de capital.

L'invalidité devra même comporter le remboursement des frais chirurgicaux. L'incapacité permanente avant l'âge fixé pour la retraite sera assimilé au décès, etc...

Nous sommes en pleine matière d'assurance. Dans l'état actuel des choses, seules les compagnies privées d'assurance sont susceptibles de satisfaire à ces desiderata.

Elles possèdent pour cela toute la souplesse désirable.

Cependant, pour les raisons les plus diverses, dont nous avons déjà parlé, de nombreux salariés ne sont pas favorables aux régimes de retraites constituées par l'intermédiaire des compagnies privées d'assurance.

Sans porter atteinte aux droits de celles-ci, l'État a le devoir de chercher les moyens de satisfaire aux revendications de toutes les catégories de citoyens dans un esprit d'égalité. Nous n'entendons pas ici dire dans le détail les moyens à mettre en œuvre pour arriver à ce but. Nous voulons simplement marquer en terminant autour de quelles idées essentielles devra s'organiser l'œuvre de réforme qui s'imposera bientôt.

L'État devra se persuader que l'on est vraiment entré

dans le domaine de l'assurance, et que dans ce domaine la sécurité s'obtient par une distribution élargie des risques, soit qu'on le réalise directement par le groupement dans une même caisse d'un grand nombre d'assurés, soit qu'on y atteigne indirectement par la réassurance.

Cette constatation dominera les développements qui vont suivre.

Sous le bénéfice de cette remarque, il est certain que les Caisses patronales pourraient aisément remplir l'office des compagnies privées d'assurance et apporter aux salariés les satisfactions morales réclamées en les faisant participer à la gestion.

Disons tout de suite que toutes les améliorations telles que celles visant les statuts, le Conseil d'Administration des caisses, etc..., dont nous avons parlé dans la première partie de notre conclusion — valent le plus souvent pour le régime nouveau que nous désirons maintenant définir à grands traits.

Cette législation devrait, pour tenir compte des conclusions qui résultent de notre étude précédente, distinguer trois grandes catégories d'institutions patronales de retraites. La première viserait les grandes caisses, organismes de caractère interprofessionnel, la seconde, les petites caisses particulières à une entreprise ou une société, la troisième, les institutions constituant des avantages trop imprécis pour être susceptibles d'une surveillance stricte.

## § 1. — LES GRANDES CAISSES DE RETRAITES

Les grandes Caisses de retraites, organisées, créées en application de contrats collectifs de travail, devraient com-

porter un nombre minimum d'adhérents, 2.000 par exemple.

Au risque vieillesse qu'elles auraient pour mission essentielle de couvrir, pourraient être rattachés les risques invalidité et décès, comme nous les avons définis plus haut.

Le sort des orphelins serait précisé dans un sens plus favorable que dans le système communément admis jusqu'à maintenant dans les institutions patronales.

Le principe de la capitalisation serait conservé. En dépit de ses inconvénients certains dans les périodes d'instabilité monétaire, il ne semble pas cependant opportun d'adopter le système de la répartition dont l'opinion commune n'a pas encore mesuré tous les avantages à tirer de son application.

Des contrats types élaborés par l'administration, s'efforceraient de donner une uniformité aux risques couverts, de façon à éviter aux salariés de trop grandes difficultés, en cas d'inévitables changements de caisses.

Enfin, en vue de remplacer l'ancienne garantie patronale qui répond de l'équilibre de la caisse dans le système actuel et dont le principe n'est pas ici applicable par suite de la multiplicité des entreprises adhérentes, il devrait être prévu, une caisse unique de réassurance pour toutes les grandes caisses de retraites ainsi constituées. Cet organisme devrait enfin, être dirigé par un comité comprenant des représentants de l'État, des employeurs et des salariés.

## § 2. — LES PETITES CAISSES PATRONALES

Soit qu'elles soient créées en application d'un contrat collectif, soit qu'elles procèdent de la seule initiative patronale, il est nécessaire de prévoir la possibilité pour de modestes entreprises, de créer des Caisses de retraites qui leur soient propres.

On pourrait dans le régime à établi pour ces caisses, tenir comptes des quelques idées suivantes :

La distinction des versements patronaux et des versements ouvriers devrait être nettement établie. Les versements ouvriers devront en état de cause profiter aux salariés alors même qu'ils viendraient à quitter l'entreprise.

Ils seraient obligatoirement versés à des organismes publics d'assurance tels que la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse et la Caisse Nationale d'assurance en cas de décès.

Il va sans dire que par ailleurs, ces organismes publics d'assurance devraient assouplir leurs modalités de contrats et accorder un sort meilleur aux veuves et aux orphelins.

Quant aux versements patronaux, ils seraient destinés à constituer un patrimoine dont l'affectation serait laissée à la faculté des employeurs dans la proportion de 1/2. Pour l'autre moitié, les fonds pourraient recevoir une affectation de la nature de celle que nous avons prévu dans la première partie de notre conclusion.

Il pourrait de plus être prévu qu'après dix ans d'affiliation l'adhérent, conserverait au moins la moitié des versements patronaux.

Enfin, le maintien de la garantie patronale demeurerait une des pièces essentielles du régime de ces institutions.

### § 3. — INSTITUTIONS ACCORDANT DES AVANTAGES TROP INDÉTERMINÉS POUR ÊTRE SUSCEPTIBLES D'UNE SURVEILLANCE STRICTE.

Certaines institutions d'initiative purement patronale assurent souvent les avantages-vieillesse sans prendre d'engagements définis et sans garantie.

Il n'existe pas par ailleurs de participation des intéressés à la constitution de ces avantages. Dans ces conditions, il n'est pas possible de leur imposer une surveillance stricte. Ce serait arrêter net leur création, d'autre part, il n'est pas de l'intérêt des salariés qu'elles restent de dehors de toute surveillance. Ces institutions échappent en fait aux lois sur les assurances privées et en droit à toutes les législations spéciales d'assurance.

Doit-on les laisser vivre sans leur donner un cadre juridique ? Nous ne le pensons pas. Ces institutions présentent d'ailleurs en pratique un intérêt assez considérable. S'il est difficile de leur donner une définition précise étant donné leur variété, il faut leur donner un statut qui concilie tout à la fois la volonté de liberté des patrons, liberté sans laquelle elles ne verraient point le jour, et le souci de l'administration d'éviter de trop fréquentes déconvenues chez les salariés qui espèrent obtenir une retraite leur vieillesse durant.

✻ Pour parvenir à ce résultat nous estimons qu'il serait nécessaire de faire admettre ce premier principe que toutes les institutions patronales quelles qu'en soit la nature ou l'objet doivent déposer leurs statuts au ministère du Travail, même si ces derniers font partie intégrante d'un règlement d'atelier, comme il arrive fréquemment.

Après l'examen des statuts de chaque institution et de leur situation financière, l'administration aurait la possibilité de leur accorder la personnalité civile. Cette personnalité devrait, naturellement, entraîner l'autonomie financière de l'institution à l'égard de l'organisme fondateur.

Il semblerait enfin opportun qu'en dépit du libéralisme justifié de ce régime, la moitié des fonds de l'institution devrait être investie en placements tels que ceux qui sont autorisés pour les Caisses d'Assurances Sociales.

VU :

*Le Doyen,*

EDGARD ALLIX.

VU :

*Le Président de la thèse,*

WILLIAM OUALID.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Le Recteur de l'Académie de Paris,*

A. ROUSSY.

## BIBLIOGRAPHIE

---

MINISTÈRES DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE, DES POSTES ET TÉLÉGRAPHES : OFFICE DU TRAVAIL. — *Les Caisses patronales de retraites des établissements industriels*, 1898.

SACHET (Adrien). — *Traité théorique et pratique de la législation sur les Retraites Ouvrières et Paysannes*. Recueil Sirey, 1913.

SALAUN (Gaston). — *Les Retraites Ouvrières et Paysannes*. Berger-Levrault, édition, 1912.

ANTONELLI. — *Le droit des Assurances Sociales*, Édité par l'Union des Caisses d'Assurances Sociales de la Région parisienne, 1930.

MAJOUX (Léon-Pierre). — *Manuel pratique des Caisses patronales de retraites* (Charles Cloteaux), 1925.

---



## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                                                                                                   |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.</b> . . . . .                                                                                                                                                           | 1      |
| La loi du 27 décembre 1895. . . . .                                                                                                                                                               | 3      |
| La loi du 5 avril 1910. . . . .                                                                                                                                                                   | 8      |
| La loi sur les Assurances Sociales . . . . .                                                                                                                                                      | 16     |
| <br><b>CHAPITRE PREMIER. — De la constitution des institutions patronales de retraites.</b> . . . . .                                                                                             | <br>23 |
| <i>Section I.</i> — Le principe du maintien des caisses existantes.<br>Le principe de l'autorisation obligatoire pour les caisses<br>comprenant des assurés sociaux parmi les bénéficiaires . . . | <br>26 |
| <i>Section II.</i> — La forme et les conditions de cette autorisation. . .                                                                                                                        | 28     |
| <i>Section III.</i> — Les conditions de fond de cette autorisation . .                                                                                                                            | 35     |
| <i>Section IV.</i> — Les conditions de constitution des institutions.<br>patronales ne comprenant pas d'assurés sociaux. . . . .                                                                  | <br>41 |
| <i>Section V.</i> — Le refus d'agrément. . . . .                                                                                                                                                  | 48     |
| <br><b>CHAPITRE II. — Du fonctionnement et du contrôle des institutions patronales de retraites.</b> . . . . .                                                                                    | <br>49 |
| <i>Section I.</i> — Le principe de la personnalité civile des institu-<br>tions patronales de retraites . . . . .                                                                                 | <br>49 |
| <i>Section II.</i> — Les documents comptables qui traduisent le<br>fonctionnement des institutions patronales de retraites et<br>qui en permettent le contrôle. . . . .                           | <br>52 |
| <i>Section III.</i> — L'inventaire technique et la question des pla-<br>cements. . . . .                                                                                                          | 56     |
| <i>Section IV.</i> — Les dons et legs aux institutions patronales de<br>retraites . . . . .                                                                                                       | 61     |
| <i>Section V.</i> — Les institutions patronales de retraites et le droit<br>fiscal . . . . .                                                                                                      | 63     |
| <i>Section VI.</i> — De la réduction des contributions aux institu-<br>tions patronales de retraites . . . . .                                                                                    | 66     |
| <i>Section VII.</i> — Le retrait d'agrément . . . . .                                                                                                                                             | 71     |

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>CHAPITRE III. — De la liquidation des institutions patronales.</b>                                                   | 72  |
| <i>Section I.</i> — Cas de liquidation. . . . .                                                                         | 72  |
| <i>Section II.</i> — Principes de la liquidation. . . . .                                                               | 74  |
| <i>Section III.</i> — La liquidation des institutions patronales et la<br>pratique administrative . . . . .             | 77  |
| <i>Section IV.</i> — Des cas particuliers de liquidation. . . . .                                                       | 82  |
| <b>CONCLUSION.</b> . . . .                                                                                              | 85  |
| <i>Section I.</i> — Les améliorations à apporter immédiatement au<br>régime actuel. . . . .                             | 87  |
| <i>Section II.</i> — Aperçu d'une refonte totale de la législation<br>des institutions patronales de retraites. . . . . | 100 |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.</b> . . . .                                                                                           | 107 |







IMPRIMERIE  
HÉRISSEY  
: ÉVREUX :